

Guia ciudadana al Sistema de Pensiones y Protección de la vejez en Colombia 2019

Observatorio Fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana



Rector

Jorge Humberto Peláez Piedrahita, S.J.

Sujeta a inspección y vigilancia por parte del Ministerio
de Educación Nacional. (artículo 39 del decreto 1295 de 2010)

**Guía ciudadana al Sistema de Pensiones
y Protección de la Vejez en Colombia**
Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana.
Departamento de Economía, 2019.

Director y co-fundador: Luis Carlos Reyes
Co-fundador: César Ferrari
Textos: Ana María Zambrano
Luis Carlos Reyes
Diseño y diagramación: Manuela Ospina Pedraza

Contacto Observatorio Fiscal
www.ofiscal.org
ofiscal@javeriana.edu.co

Con el apoyo de:
la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia - Fescol
Pontificia Universidad Javeriana

Si quiere citar este documento, hágalo de la siguiente manera:
Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2019).
Guía ciudadana al sistema de pensiones y protección de la vejez.
Recuperado de https://www.ofiscal.org/guias-ciudadanas

El Observatorio Fiscal existe para analizar la tributación y el gasto en Colombia desde una perspectiva ciudadana, antes que gremial o gubernamental.
Le invitamos a compartir sus comentarios y sugerencias sobre esta guía con nosotros escribiéndonos a **ofiscal@javeriana.edu.co**, y a conocer los demás recursos que le ofrecemos al público en **www.ofiscal.org**



En Colombia, pensionarse es un privilegio de unos pocos.

De las personas en edad de jubilarse, únicamente el 35% recibe una pensión. El sistema de protección de la vejez para quienes no reciben pensión (que incluye los programas BEPS y Colombia Mayor) le otorga algunos beneficios, bastante modestos, a otro 25% de esta población, dejando así al 40% de los adultos mayores del país sin ningún tipo de ingreso garantizado.

Incluso quienes pueden pensionarse desconfían del sistema. Muchos cuestionan a los fondos privados de pensiones – tanto sus cuotas de administración como su manejo de los recursos de los cotizantes –, ya que las pensiones obtenidas a través de estos parecen bajas a comparación de las otorgadas por el sistema público. Pero también existe la percepción generalizada de que en el sistema público es difícil de sostener a largo plazo y subsidia las altas pensiones con los tributos de las personas de más bajos ingresos del país. ¿Quién tiene razón? Para obtener respuestas rigurosas hay que ir más allá de la desconfianza y las sospechas.

No es controversial decir que el sistema de pensiones y protección de la vejez en Colombia es deficiente y debe ser reformado. Sin embargo, su complejidad hace que los debates se den principalmente entre expertos que llevan años inmersos en el tema, por lo que buena parte del público informado – académicos, hacedores de políticas públicas y sus asesores, periodistas económicos y otros – no puede participar de manera efectiva en esta conversación. Su papel termina reduciéndose a decidir a cuál de los actores del sistema creerle, sea el gobierno nacional, los fondos privados de pensiones, las compañías de seguros, los sindicatos de trabajadores con o sin regímenes pensionales especiales, etc. Y si bien todos estos actores tienen intereses legítimos, es necesario que sus intereses se balanceen a través de un proceso de debate democrático que no puede empezar sin que un público más amplio comprenda los términos del debate.

Así, en cumplimiento de su misión de poner las finanzas públicas al alcance de todos, el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana ha creado esta Guía ciudadana al sistema de pensiones y protección de la vejez. Tenemos dos metas principales. Una es permitirles a quienes se acercan al tema por primera vez entender el funcionamiento del sistema, sus principales actores, y los retos que debe abordar una reforma. Con este tipo de lector en mente, el uso de tecnicismos se mantiene al mínimo y se evita a toda costa el lenguaje jurídico. Sin embargo, también queremos que la guía sirva de referencia y fuente de consulta a quienes ya trabajan en este campo, por lo cual las notas al texto contienen las referencias bibliográficas necesarias para profundizar sobre el tema.

La guía se divide en tres partes.
La primera describe a grandes rasgos el sistema de pensiones y protección de la vejez en Colombia, al igual que a los distintos actores que participan en él. Esto incluye a los fondos privados, el sistema público de pensiones, los BEPS y Colombia mayor.

La segunda parte explica en detalle las etapas de acumulación de recursos de estos programas, y cómo se transforman en pagos periódicos a los adultos mayores.

La última sección describe los principales retos a los que se enfrenta cualquier propuesta de reforma al sistema.



Sistema de protección de la vejez en Colombia

Primera Parte

Población mayor que orbita entre la informalidad y formalidad laboral

- El 46,9% de la población ocupada en Colombia es informal y, por lo tanto no cuentan con la protección del sistema de seguridad social.
- El 66,3% de los cotizantes obligatorios a pensión lo hace por 1 SMLV, pero cotizan en promedio 267 semanas al año, disminuyendo su probabilidad de acceder a pensión.
- El Acto Legislativo 01 de 2005 permitió la creación de los Beneficios Económicos Periódicos -BEPS-. Programa de ahorro voluntario que busca proteger a las personas que no alcanzaron a ahorrar para su pensión.
- A diciembre 2018 se registraron 1.239.076 afiliados, 30,7% son hombres y 69.3% son mujeres
- Para estimular el ahorro, el Estado subsidia los gastos de administración y entrega un incentivo de 20 pesos por cada 100 pesos ahorrados.

Población mayor con acceso a la Seguridad Social

- El Sistema Obligatorio de Pensiones cuenta con 21,3 millones de personas afiliadas
- Dos regímenes, en competencia y con importantes diferencias conceptuales (RAIS y RPM) además de unos regímenes especiales constituyen la estructura base del sistema obligatorio de pensiones.
- A 2017, se habían pensionado más de 1,65 millones de personas en el país por vejez, invalidez o sobrevivencia.
- Para acceder a una pensión, es necesario realizar aportes entre 22 (RAIS – Fondo de Garantía de Pensión Mínima) y 25 años (RPM – Requisito para pensión de vejez)

Población mayor con alto poder adquisitivo

- Existe un pilar adicional de carácter voluntario dentro del Sistema Obligatorio de Pensiones: Pensiones voluntarias (930.380 afiliados).
- A diferencia del obligatorio donde 5 entidades concentran la operación del sistema, en el voluntario hay 14 sociedades autorizadas para la administración de estos recursos.

Población mayor por debajo de la línea de pobreza

- Para el Departamento de Planeación Nacional "uno de cada cinco adultos mayores se encuentra en condiciones de pobreza en Colombia".
- El estado busca proteger a estas personas con el Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor, "Colombia Mayor", asociado al Ministerio de Salud.
- A 2017, el programa operaba en 1.103 municipios y contaba con más de 1,5 millones de beneficiarios. El subsidio oscila entre 40.000 y 75.000 pesos.
- El Programa se financia con los aportes hechos al Fondo de Solidaridad Pensional.
- Colombia Mayor ha logrado disminuir un 20,8% de la pobreza media en zonas rurales (DNP, 2016).

Caracterización de la población mayor de 60 años en Colombia

Según cifras del DANE, para 2020 el 12,7% de la población en Colombia tendrá más de 60 años, de los cuales, el 44,9% serán hombres (2.893.374 personas) y el 55,1% serán mujeres (3.547.404 personas).

Sistema General de Seguridad Social en Colombia

La Ley 100 de 1993 creó el sistema de seguridad social que conocemos hoy en día en Colombia. Quedan vestigios de algunos de los sistemas que le precedieron, ya que no se podían incumplir los compromisos adquiridos con sus afiliados. Pero para pensar sobre el futuro del sistema de seguridad social de Colombia, la Ley 100 es el punto de partida.[1]

Cabe anotar que el sistema de seguridad social incluye el sistema de salud, el de pensiones y protección a la vejez, y el de riesgos laborales. En esta guía nos concentramos en el de pensiones y protección de la vejez.

· Gráfico 1

Esquema del Sistema General de Seguridad Social

	Sistema de Salud - SS		Sistema de Pensiones - SP		Sistema de Riesgos Laborales - SRL		Sistemas sociales complementarios
	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	
Riesgos que se cubren o servicios prestados	· Accidentes y enfermedades de origen común · Pagos por incapacidad y licencia remunerada	· Accidentes y enfermedades de origen común · No hay prestaciones económicas	· Vejez · Invalidez · Sobrevivencia	· BEPS · Vejez (max 85% pensión SMMLV) · Pago total o parcial de vivienda	· Accidentes de trabajo y enfermedades laborales	· Microseguro BEPS[8]	· Adulto mayor en riesgo de pobreza extrema y mendicidad
Entidad prestadora de servicios	· Entidades Prestadoras de Salud (E.P.S) del Contributivo	· Entidades Prestadoras de Salud (E.P.S) del Subsidiado	· RAIS[5]: Administradoras de Fondos de Pensiones (A.F.P) · RPM[6]: Colpensiones	· Colpensiones	· Administradoras de Riesgos Laborales (A.R.L)	· Positiva A.R.L	· Alcaldías municipales aportan al Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor "Colombia Mayor"
Fuente de financiación	Independientes: 12,5% del IBC Asalariados: 4% del IBC (Empleado); 8,5% del IBC (Empleador[1])	· Fondo de seguros y garantías (Fosyga) - 1,5% aporte del sistema contributivo[2] - Aportes PGN[3] - Aportes Cajas Compensación · Sistema General de Participación · Rentas Territoriales[4]	Independientes: 16% del IBC Asalariados: 4% del IBC (Empleado); 12 % del IBC (Empleador)	· Aportes propios (AFP/Colpensiones, ahorro voluntario) Incentivo del 20% por c/100 pesos ahorrados · (Sale del PGN)	· 0,522% del IBC (Riesgo I) hasta 6,960% del IBC (Riesgo V)[7]	· Fondo de Riesgos Laborales - 1% cotización al SRL contributivo[9] - Aportes PGN - Multas ARL	· Fondo de Solidaridad Pensional (1%-2% del IBC de los trabajadores con >4 SMMLV + aportes adicionales del municipio)

[1] Desde 2014, los empleadores quedan exonerados de la contribución del 8.5% del ingreso de los trabajadores por concepto de salud para los trabajadores que devenguen, individualmente hasta 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes -SMMLV. esta contribución fue sustituida por el Impuesto sobre la renta para la Equidad (CREE), cuya tasa era del 8%, de los cuales se trasladaban 4,4% al Sistema de Salud.

[2] De la cotización del 12,5% en el subpilar contributivo, hasta 1,5% se destina a la Subcuenta de Solidad del Fosyga que financia el régimen subsidiado en salud. Queda exceptuada la cotización en salud de los pensionados (12%), pero se incluyen los regímenes especiales y de excepción

[3] PGN: Presupuesto General de la Nación

[4] Rentas territoriales

[5] RAIS: Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

[6] RPM: Régimen de Prima Media

[7] La clasificación de riesgos va desde I (Riesgo bajo) hasta V (Riesgo alto)

[8] El microseguro BEPS es un seguro de vida grupo, que no ampara riesgos asociados a la actividad laboral exclusivamente. Sus coberturas son fallecimiento por cualquier causa, amparo exequial, enfermedades graves y amparo por desmembración

[9] La cotización al Sistema de Riesgos Laborales se divide así: 94% para la cobertura de las contingencias derivadas de los riesgos laborales (accidente o enfermedad), incluyendo sus prestaciones económicas y de salud, el desarrollo de programas prevención, rehabilitación integral, y para la administración del sistema. El 5% para promoción y prevención de riesgos laborales y un 1% para el Fondo de Riesgos Laborales.

Rentas Territoriales	Régimen Subsidiado	Recursos para prestación	Funcionamiento
IVA cedido de licores, vinos y aperitivos	50%	25%	25%
8 Puntos de Impoconsumo de cerveza	50%	25%	25%
Loterías	68%	0%	25%
Derechos de explotación de Juego de apuestas permanentes o Chance	68%	0%	25%
Recursos Transferidos por COLJUEGOS (Distintos a Premios no cobrados)	75%	25%	0%
Sobretasa de cigarrillos - Ley 1393 de 2011	100%	0%	0%
6% Impuesto al consumo de licores vinos y aperitivos	100%	0%	0%
Premios no cobrados	100%	0%	0%

Sistema de Pensiones y Protección de la Vejez

La Ley 100 creó dos regímenes de pensiones, que compiten entre sí por los aportes obligatorios a pensiones que hacen los afiliados. Uno, manejado por el Estado, es el llamado Régimen de Prima Media (RPM). Es administrado por lo que entonces era el Instituto Colombiano de Seguridad Social (ISS), hoy en día Colpensiones. El segundo régimen, llamado Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), es manejado por empresas privadas, conocidas como Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).

También existe un Sistema de Pensiones Voluntarias, manejado por las AFPs, al cual pueden aportar los afiliados al RAIS que quieran complementar su ahorro pensional para obtener pensiones más altas. Quienes hacen parte de en este sistema son trabajadores formales de ingresos relativamente altos, que reciben descuentos de impuestos por participar.

Ya que el RPM y el RAIS sólo cubren a los trabajadores que ganan más de un salario mínimo, y que alcanzan a cotizar lo suficiente para garantizar una pensión igual o mayor que el salario mínimo, estos regímenes dejan por fuera al 65% de los trabajadores del país.

Hay dos razones por las cuales la mayor parte de los trabajadores no se pensionan. La primera es que cerca de la mitad de los trabajadores ganan salarios inferiores al mínimo legal. La otra es que, si bien ciertos trabajadores logran pasar de la informalidad a la formalidad a lo largo de su carrera, no alcanzan a cotizar las suficientes semanas para pensionarse en el RPM o el RAIS.

Para cubrir a los trabajadores que no pueden pensionarse a través del RPM o el RAIS, el sistema de protección de la vejez en Colombia incluye otros dos programas, que conjuntamente benefician a un 25% de los adultos mayores del país: Colombia Mayor y el sistema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

Cada uno de los programas mencionados protege a distintos tipos de poblaciones y entrega distintos tipos de beneficios, los cuales analizamos a continuación.

Cabe repetir, sin embargo, que el 45% de los adultos mayores del país ni reciben pensión ni se benefician de otros programas de protección de la vejez.

Pilar Solidario

Programa "Colombia Mayor"

Protege a los adultos mayores del país que se encuentran en situación de pobreza extrema y mendicidad. Esta protección consiste en un subsidio económico que va desde los $80.000 hasta los $150.000 cada dos meses, costeado por el Fondo de Solidaridad Pensional. El monto fluctúa debido a los acuerdos firmados por cada municipio con el Gobierno (a mayor número de personas protegidas, menor subsidio). Adicionalmente, los municipios pueden aumentar los subsidios financiados a partir de recursos propios. Según cálculos del Ministerio de Trabajo, la población que es apta para entrar a este programa podría alcanzar los 2,4 millones de beneficiarios en el país a 2020. A diciembre 2017, la cobertura alcanzaba 1,5 millones de personas.

Sistema de Beneficios Económicos Periódicos -BEPS

Programa que busca otorgar un ingreso en la vejez proporcional al ahorro efectuado en los casos que no se alcance a completar el capital necesario para obtener una pensión de salario mínimo. Este ahorro puede provenir de diferentes fuentes:

1. Aportes efectuados al Sistema General de Pensiones (en su componente obligatorio)
2. Aportes voluntarios (Mínimo $5.000 – Máximo $990.000 anual)
3. Aportes realizados por terceros

El capital ahorrado mediante este mecanismo cuenta con dos tipos de incentivos: los puntuales y los periódicos. Dentro de los puntuales se encuentra un microseguro de vida que incluye coberturas por muerte, enfermedad grave, amparo exequial y amparo por desmembración; además, incluye una garantía que mantiene el poder adquisitivo de la mesada (ante fenómenos como la inflación, por ejemplo). Además, el Gobierno subsidia en su totalidad los gastos de administración del programa. Por otro lado, el incentivo periódico es un aporte del 20% que el programa hace en exceso del ahorro del beneficiario. De este modo, si un beneficiario ahorra $100, el incentivo periódico será de $20.

Una vez alcanzada la edad de pensión (57 años para las mujeres y 62 años para los hombres), los beneficiarios del programa pueden recibir una mensualidad hasta el día del fallecimiento, que no podrá ser heredada a los familiares. Esta es entregada por Positiva, la compañía de seguros contratada por Colpensiones para tal fin. Para eliminar los incentivos a evadir la cotización en pensiones obligatorias, esta mesada no puede ser mayor que un 85% de un salario mínimo legal vigente -SMLV. Si los aportes realizados alcanzan para una mesada mayor, Colpensiones le devuelve el capital que sobra al beneficiario.

Sistema Obligatorio de Pensiones

Recordemos que tenemos dos regímenes de pensiones obligatorias en competencia, uno de los cuales, creado desde 1946 y administrado en su momento por el Instituto Colombiano de Seguridad Social -ISS, se denomina Régimen de Prima Media con Prestación Definida -RPM. En 2007 se creó la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones, entidad de carácter público, la cual entró a operar en 2012, reemplazando al ISS que entró en liquidación, así como otras cajas de previsión como Cajanal y Caprecom. El segundo régimen se denomina Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS, el cual es gestionado desde 1994 por las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP. Cada uno de estos regímenes tiene características particulares que terminarán influyendo en el monto de pensión al que accede cada persona.

Régimen de Prima Media con Beneficio Definido - RPM

Es un régimen de reparto simple (denominado *pay-as-you-go* en inglés). Es decir, los aportes de todos los trabajadores van a una sola bolsa y es de esa misma bolsa de donde se sacan los pagos de las mesadas de los pensionados.

Así, la titularidad de los aportes deja de ser del trabajador para entrar a ser parte del colectivo. Otra particularidad de este sistema es el subsidio intergeneracional que se genera en su interior. Puesto en otras palabras, los trabajadores de hoy pagan parte las pensiones de las personas que aportaron en el pasado y que hoy están pensionadas. Además, parte de los aportes van al Fondo de Solidaridad Pensional, el cual financia al programa Colombia Mayor.

Lo anterior hace suponer que necesitamos a muchos trabajadores aportando al sistema para que se acumule, mes a mes, el capital suficiente para pagar las pensiones. En caso de que ese capital no sea suficiente, es necesario que el Estado traslade recursos desde el Presupuesto General de la Nación (PGN), para cubrir las mesadas correspondientes.

Esquema de acumulación del RPM

Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad - RAIS

Este es el régimen manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP. Consiste en un esquema de ahorro individual donde cada trabajador ahorra para su futura pensión, implementando así un mecanismo de autofinanciación que aliviaría parcialmente al Estado de la carga presupuestal que generaban las pensiones del RPM.

En este modelo, el capital acumulado al final de la vida laboral será el resultado del esfuerzo y ahorro pensional de cada trabajador, sumado a los rendimientos financieros que generen sus aportes. De esta forma, la contribución es definida y conocida, pero el monto de pensión dependerá de la frecuencia y tamaño de los aportes, así como de la rentabilidad de éstos.

A diferencia del RPM, en el RAIS no hay solidaridad intergeneracional. Sin embargo, existen dos tipos de aporte solidario. En el primero de ellos, parte de los aportes se destinan al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, que, como su nombre lo indica, busca favorecer a aquellas personas que no alcanzan a completar el capital suficiente para una pensión de salario mínimo. Por otro lado, se establece un aporte adicional obligatorio destinado al Fondo de Solidaridad Pensional, fondo mediante el cual se financia parte del programa "Colombia Mayor".

Ya que es a través de la competencia por clientes entre AFPs que se garantizan costos bajos y mesadas pensionales adecuadas para los cotizantes, vale la pena hacer un recuento de la evolución del mercado de las AFPs. Lo que podemos ver es que cada vez hay menos de ellas, lo cual podría ser desventajoso para los afiliados. La ley 100 de 1993 habilitó la operación de 8 AFPs, de las cuales, tras casi 25 años de operación, sólo sobreviven 4.

Esquema de acumulación del RAIS

Aportes de los trabajadores

Fondo de solidaridad

Se aplica a personas que ganan más de 4 SMMLV.

Cuentas Individuales

Rendimiento Financiero

Pensiones

· Tabla 5

Administradoras de Fondos de Pensiones vigentes en 1994

AFP	País	Accionistas/Grupo Económico	Año de cierre o fusión
Protección	**Colombia**	**Grupo Suramericana: 49,36%** **Grupo Bancolombia: 20,58%** **Colsubsidio: 16,18%**	**Vigente**
Porvenir	**Colombia** **Chile**	**Grupo Aval** 1994 - 2003: AFP Provida (Chile) tuvo participación del 20%	**Vigente**
Colfondos Pensiones y Cesantías	**Colombia** **Chile** **EEUU** **Canadá**	Antes de 1997: Cafam (Colombia): 20,2% Grupo Santodomingo (Colombia): 26,6% AFP Cruz Blanca (Chile): 26,6 % CitiBank (EEUU): 26,6% 1997: CitiBank adquirió participación por el 80% de las acciones hasta 2009. Cafam mantuvo su 20%. 2009: CitiBank vendió su participación a Mercantil Colpatria **2012 - presente: Scotiabank compró el 51% de las acciones y Mercantil Colpatria se quedó con el 49%**	**Vigente**
Old Mutual (antes Skandia)	**Suecia** **Inglaterra**	**Skandia Seguros de Vida** 2006: Skandia fue adquirida por el grupo Old Mutual 2012: Skandia cambió oficialmente su nombre a Old Mutual	**Vigente**
BBVA Horizonte	**España**	**Grupo BBVA** 2014: Se fusionó con Porvenir	**2014**
Colpatria	**Colombia**	**Grupo Colpatria** 2000: Se fusionó con BBVA Horizonte	**2000**
Davivir	**Colombia** **España**	**Banco Davivienda y Grupo Bolívar** 1999: Grupo Santander compró y fusionó a Davivir y a Colmena	**1999**
Colmena Pensiones Y Cesantías	**Colombia** **EEUU** **España**	**Grupo Fundación Social: 50%** **AIG: 50%** 1999: Grupo Santander compró y fusionó a Davivir y a Colmena	**1999**

Al grupo original de las 8 AFP se adicionó Santander Pensiones, AFP del grupo español Banco Santander, que en 1999 fusionó a Davivir y a Colmena Pensiones y Cesantías. Cinco años después, en 2006 Santander cerró sus operaciones de pensiones en América Latina y cedió su negocio de Argentina, Chile, México y Colombia a la empresa holandesa ING Pensiones y Cesantías. En este punto, para 2006, ya quedaban 6 AFP administrando los recursos del RAIS.

Posteriormente, entre 2013 y 2014 se dieron las dos últimas fusiones, dejando al RAIS con 4 AFPs operativas. La primera de las fusiones se dio en 2013, cuando ING Pensiones y Cesantías se fusionó con la AFP del Sindicato Antioqueño, Protección. El segundo movimiento del mercado se dio en 2014, cuando el grupo español en cabeza de BBVA Horizonte cerró su operación de pensiones en Colombia y se fusionó con la AFP del Grupo Aval, Porvenir.

En la actualidad, el RAIS es administrado por 4 AFPs, dos de las cuales mantienen su participación accionaria mayoritariamente colombiana (Porvenir y Protección) mientras que los dos restantes son operados por empresas extranjeras en Canadá (Colfondos – Scotianbank Group) y en Inglaterra (Old Mutual Colombia – Old Mutual Group).

En el sector asegurador, que también juega un papel importante en el RAIS (los detalles se explican en la siguiente sección), la situación no ha sido diferente. Las compañías que han operado el seguro previsional desde la constitución del RAIS han ido cerrando sus negocios, no solamente por la concentración del negocio en 4 AFP, sino porque las condiciones actuales del sistema parecen estar dificultando su rentabilidad y operatividad.

Régimenes Especiales y Exceptuados

Existen algunos fondos de pensiones de carácter público que hacen parte de los regímenes de excepción al cual pertenecen los congresistas, los militares y soldados, el magisterio público y algunas entidades territoriales.

FOPEP Creado por la ley 100 de 1993, el Fondo de Pensiones Públicas a Nivel Nacional es la cuenta de la Nación, adscrita al Ministerio de Trabajo y administrada bajo encargo fiduciario, que sustituyó la antigua Caja Nacional de Previsión -CAJANAL, a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM, así como otras entidades públicas de orden nacional como Foncolpuertos, la Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Sociedades, entre otras. Esta cuenta pasó a administrar el pago de pensiones de vejez, invalidez o sobrevivencia de aquellos empleados que fueron pensionados por estas entidades antes del cambio estructural del SGSSP definido en la ley 100.

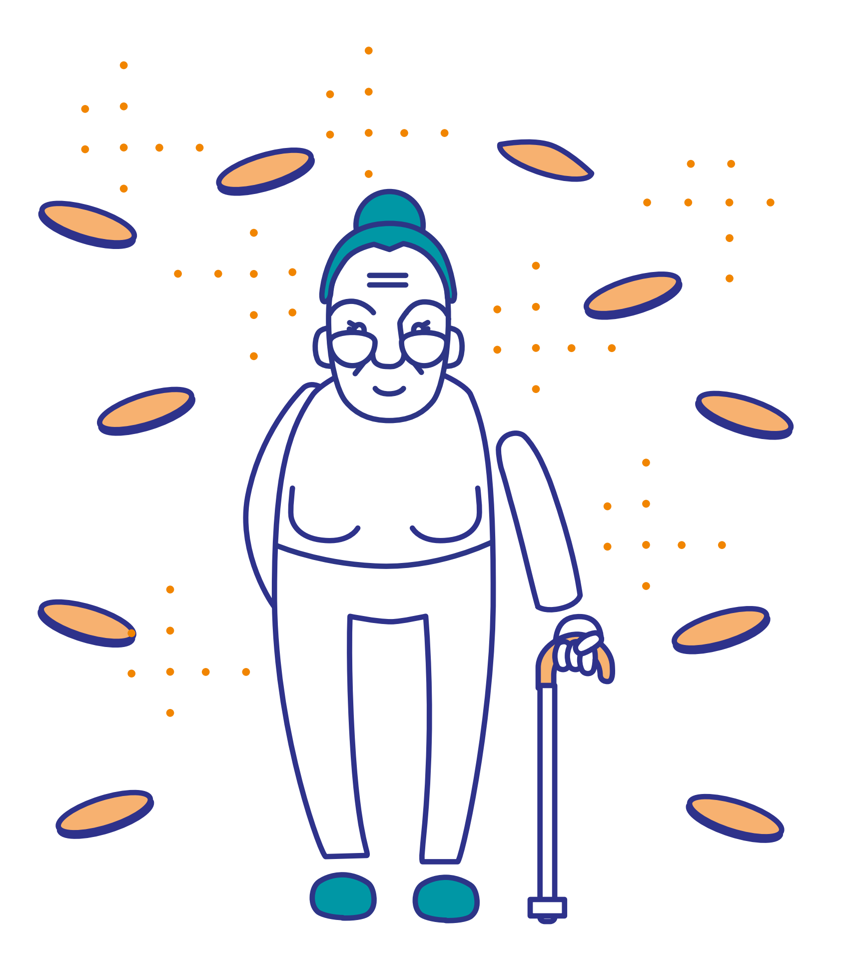
FONPET La ley 549 de 1999 creó el Fondo de Pensiones Públicas de las Entidades Territoriales, como una cuenta de patrimonio autónomo, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se encargará de aprovisionar los recursos necesarios para el pago de pensiones a los trabajadores a quienes las entidades territoriales, a nivel departamental y municipal del país, les reconocían directamente las prestaciones económicas por pensión antes de la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993. Este fondo es administrado mediante encargo fiduciario por diferentes entidades como el Consorcio Fidu-Bogotá Porvenir, o el Consorcio Confiar FONPET.

CASUR La Caja de Sueldos de Retiro es la entidad de autonomía administrativa y patrimonio independiente de la Policía Nacional, adscrita al Ministerio de Defensa, encargada de la cotización, administración y pago de las pensiones de los empleados de la institución, tanto de los que se encuentran en servicio como los retirados. Esta es una entidad creada mediante el decreto 417 de 1955 y restructurada mediante el decreto 2725 de 1993 y el decreto 1019 de 2004.

FOMAG	El Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la ley 91 de 1989, es la cuenta de la Nación, de independencia contable y jurídica, que administra y paga las prestaciones económicas de la seguridad social (salud, pensiones, etc.) de los profesores afiliados al magisterio público. En la actualidad, esta cuenta es administrada por la fiduciaria estatal Fiduprevisora, supervisada por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
CREMIL	La Caja de Retiro de las Fuerzas Armadas de Colombia, adscrita al Ministerio de Defensa, es la responsable de la cotización y pago de pensiones de los miembros activos o en retiro del ejército del país. Esta caja fue creada mediante el decreto 0240 de 1952 y posteriormente modificada en el 2004 cuando se incluyeron los soldados e infantes de marina profesionales. El otorgamiento de estas pensiones, así como de las prestaciones económicas que haya a lugar, dependerán del tiempo y lugar de servicio, así como del rango dentro de las fuerzas militares.
FONPRECOM	El Fondo de Previsión del Congreso de la República, creado por la ley 33 de 1985, es la entidad administradora de las pensiones tanto de los funcionarios como los mismos congresistas y ex congresistas de la Nación.

Pilar de Ahorro Voluntario

Finalmente, el último pilar, el del ahorro voluntario, corresponde a todos aquellos aportes adicionales que los trabajadores del RAIS deciden hacer para incrementar su capital para la pensión. Estos recursos, administrados por las AFP, rentan beneficios a través de unos portafolios de inversión de diferente exposición al riesgo y con comisiones de administración según el valor del saldo y el programa de inversión seleccionado por el afiliado. Adicionalmente, estos aportes cuentan con una serie de beneficios tributarios que buscan incentivar el ahorro pensional en aquellos con mayor capacidad. Debido al esquema del RPM, los afiliados a Colpensiones no pueden aportar a pensiones voluntarias.



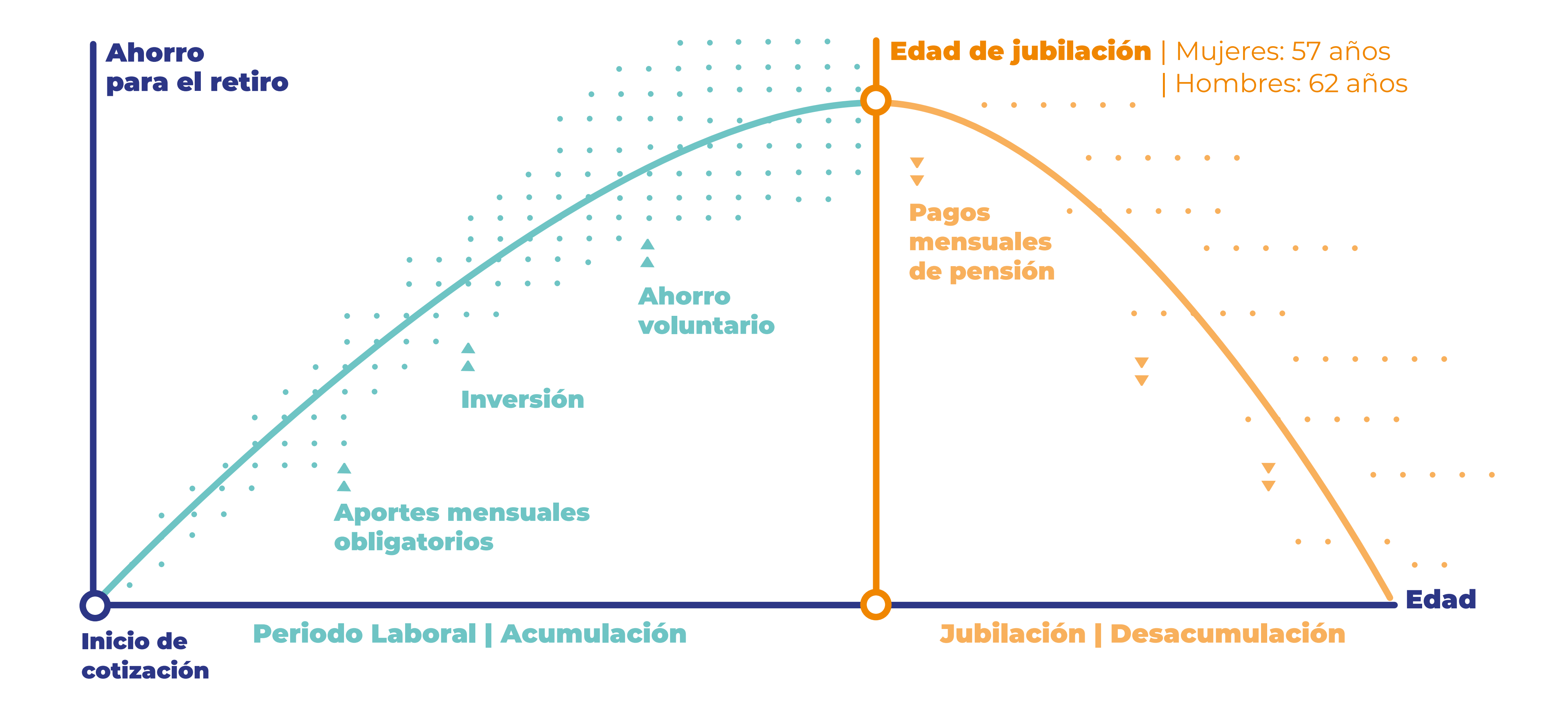
Del ahorro pensional a la mesada de jubilación

Segunda Parte

Para entender mejor la estructura de cada régimen del Sistema Obligatorio de Pensiones, es necesario definir las diferentes etapas que permiten alcanzar una pensión. Durante el periodo laboral, todos los trabajadores están obligados a realizar aportes mensuales destinados a financiar la etapa de jubilación o retiro laboral. Según la ley 797 de 2003, se determinó una edad de jubilación de 57 años para las mujeres y 62 años para los hombres.

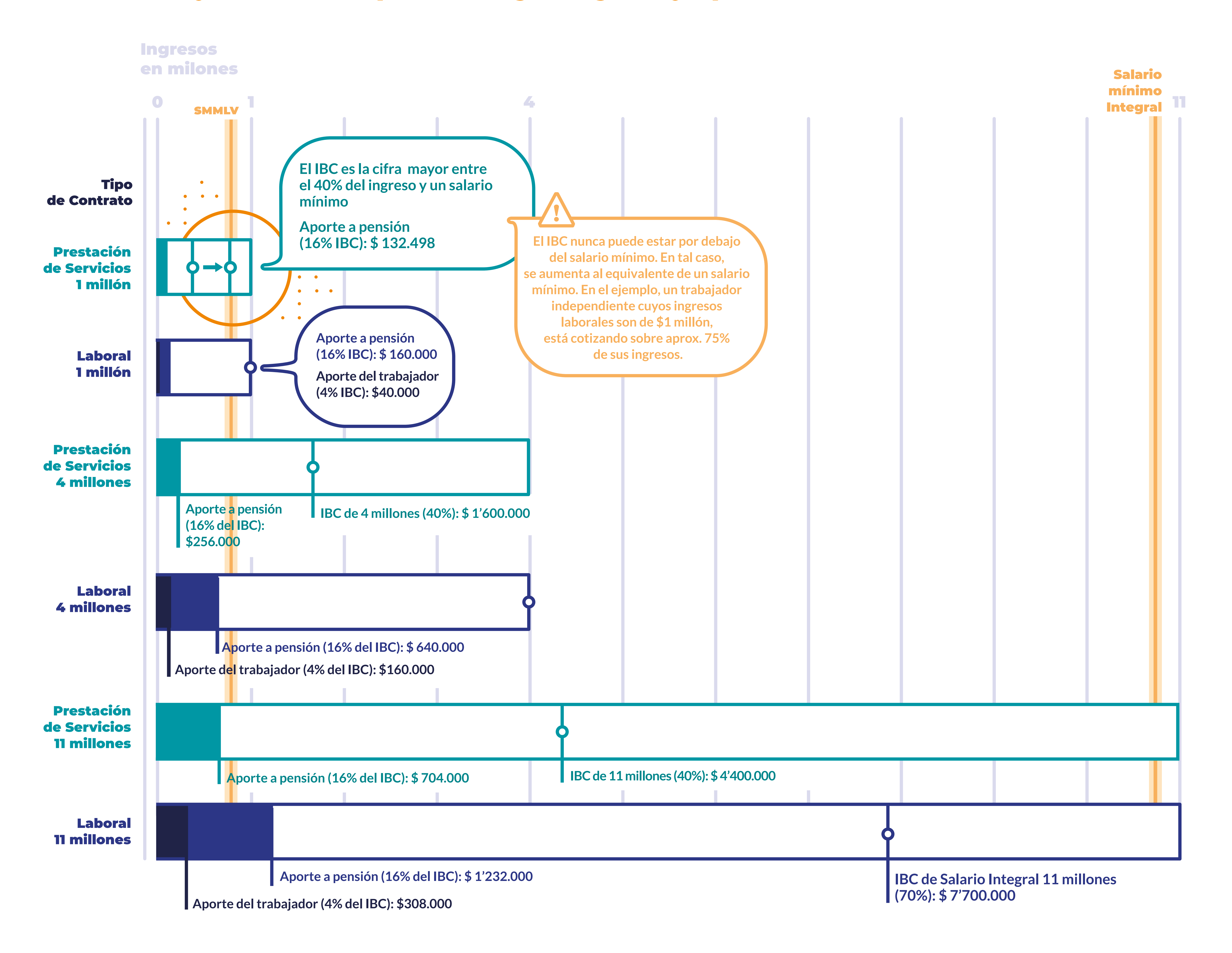
· Gráfico 2

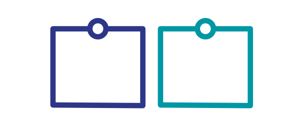
Esquema de ahorro para una pensión de vejez



El monto ahorrado deberá cubrir el periodo comprendido entre el momento de la pensión y el fallecimiento. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que una vez fallece el pensionado, es posible que esta pensión se traslade a sus beneficiarios (hijos, cónyuge, padres dependientes económicamente, o hermanos en condición de invalidez) por lo que el capital necesario para pensionarse tendría que ser mayor para poder cubrirlos en su totalidad.

IBC y cotización a pensión según ingreso y tipo de contrato





IBC con prestación de servicios vs. IBC con contrato laboral

Para pagar la seguridad social es necesario determinar el Ingreso Base de Cotización - IBC. El IBC es una fracción de sus ingresos sobre la que se aplica la tarifa a pagar. El IBC de los contratistas corresponde al 40% de sus ingresos.
El IBC de los trabajadores con vinculación laboral es igual a su salario mensual, y excluye primas y cesantías. El IBC de quienes ganan Salario Integral es el 70% de su salario.Según la Ley 100 de 1993, no se puede cotizar con un IBC que sea menor a un salario mínimo, ni mayor a veinticinco salarios mínimos.

Etapa de Acumulación

La cotización para pensiones corresponde a un 16 % sobre el Ingreso Base de Cotización –IBC (El IBC es distinto para distintos tipos de ingresos, como lo muestra la gráfica). En el caso de los trabajadores independientes o cuenta propia, este es pagado en su totalidad por el trabajador. En el caso del trabajador dependiente, el porcentaje del 16% se distribuye contablemente en un 4% pagado por el empleado y un 12% pagado por el empleador. Sin embargo, el uso de este 16% del IBC es distinto entre regímenes.

Cotización en el RAIS

En el caso del RAIS (ver gráfico 5), el 11,5% del IBC se destina a la cuenta del afiliado, el 3% se distribuye entre el pago de la prima del seguro previsional (del cual hablaremos a continuación) y la comisión de administración que recibe la AFP por sus servicios, y un 1,5% se va al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Es decir, sólo el 72% de lo que se aporta a las AFPs se acumula en la cuenta del cotizante, y lo demás se destina a otros fines.

Además, las personas que coticen por encima de 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes -SMMLV-, deberán aportar al Fondo de Solidaridad Pensional, con el cual se financia parte del Programa de Colombia Mayor. Este porcentaje de cotización comienza en 1% y llega hasta el 2% para aquellos que coticen por encima de los 20 SMMLV.

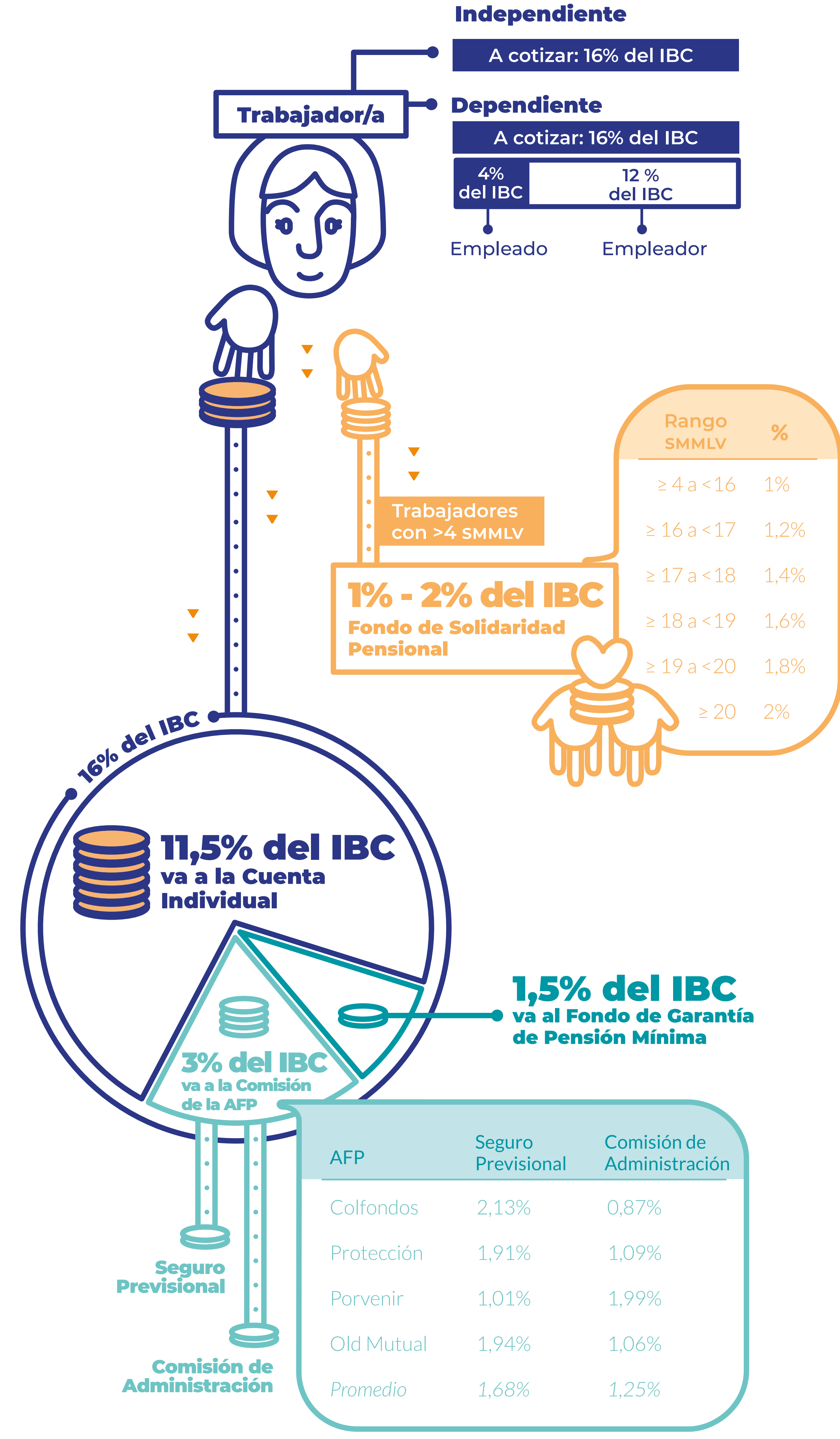
¿Qué es el Seguro Previsional?

El seguro previsional protege a los afiliados en caso de que por invalidez no puedan seguir cotizando hasta la edad de retiro (la invalidez se define como pérdida de capacidad laboral superior al 50%). También protege a sus dependientes en caso de que fallezca el trabajador. Como estos dos eventos son fortuitos, es decir, pueden suceder en cualquier momento sin previo aviso, y el afiliado normalmente no cuenta con suficiente dinero para hacer frente a ellos, el gobierno hace que sea obligatorio el asegurarse contra ellos. Siguiendo lo dispuesto por el gobierno, en la cotización mensual se paga un seguro que ha sido previamente contratado por la AFP. El pago de esta tasa va a garantizar que el afiliado o sus beneficiarios obtengan el capital suficiente para sortear estas dificultades.

Las compañías que han operado el seguro previsional desde la constitución del RAIS han ido cerrando sus negocios, no solamente por la concentración del negocio en 4 AFP, sino también porque las condiciones actuales del sistema estarían dificultando su rentabilidad y operatividad. Como ya hemos resaltado, para que un mercado privado ofrezca costos bajos y buenos porductos es necesario que haya muchas empresas que participen, por lo cual este desarrollo es preocupante.

· Gráfico 5

Distribución de la cotización en el RAIS



AFP	Seguro Previsional	Comisión de Administración
Colfondos	2,13%	0,87%
Protección	1,91%	1,09%
Porvenir	1,01%	1,99%
Old Mutual	1,94%	1,06%
Promedio	*1,68%*	*1,25%*

Distribución de la Comisión de la AFP

Nota:
A partir del 1 de enero de 2018, Protección constituyó un Patrimonio Autónomo para administrar los recursos destinados a cubrir las sumas adicionales necesarias para las pensiones de Invalidez y Sobrevivencia. Los datos del seguro previsional y la comisión de administración fueron tomados de la Carta Circular 45 de 2018.

Cuando comenzó a operar el RAIS, siete compañías de seguros ofrecían el seguro previsional para las ocho AFP del sistema. Una de ellas, Colmena Vida, aseguró a dos compañías: Old Mutual (antes Skandia) y Colmena Pensiones y Cesantías. Posteriormente, con las diferentes fusiones entre fondos de pensiones, diferentes compañías de seguros ofrecieron el seguro previsional, hasta llegar a la última composición en 2018: Suramericana respalda el seguro previsional de Protección, Seguros Alfa el de Porvenir, Seguros Bolívar el de Colfondos, y Mapfre (compañía española de seguros) respalda a Old Mutual.

· Tabla 6

Compañías que ofrecían el Seguro Previsional en 1994

Aseguradora	País	Accionistas/Grupo Económico	AFP Respaldada
Suramericana	**Colombia**	**Grupo Suramericana: 81,1%** **Munich Re: 18,9%**	**Protección**
Seguros Alfa	**Colombia**	**Grupo Aval**	**Porvenir**
Colseguros (Hoy Allianz)	**Colombia** **Alemania**	1999: Allianz adquirió el 60% de las acciones de Colseguros. 2002: Allianz se convirtió en único propietario. **2012 - presente: Colseguros comenzó a operar como Allianz.**	**Colfondos**
Seguros BBVA	**España**	**Grupo BBVA**	**BBVA Horizonte**
Copatria Seguros	**Colombia** **Francia**	**Grupo Mercantil Colpatria** 2013: Grupo Axa adquirió el 51% de Colpatria Seguros	**Colpatria**
Seguros Bolívar	**Colombia**	**Grupo Bolívar**	**Davivir**
Colmena Vida	**Colombia**	**Grupo Fundación Social: 50%** **AIG: 50%** 2000: Fundación Social vendió la totalidad de su participación a AIG Seguros	**Old Mutual (antes Skandia)** **Colmena Pensiones y Cesantías**

Otras comisiones cobradas por las AFPs:

Además de la comisión de administración antes mencionada, las AFPs cobran una comisión a los afiliados cesantes o inactivos (aquellos que no han realizado cotizaciones durante por lo menos 3 meses consecutivos) correspondiente al 4,5% sobre el rendimiento mensual abonado a la cuenta individual, el cual no puede ser mayor al 50% de la comisión de administración cobrada en el último mes.

Esquema de Multifondos:

Las AFPs del RAIS le permiten al afiliado escoger el tipo de portafolio en el cual se invierten los recursos de su cuenta individual, dependiendo de qué tantos riesgos esté dispuesto a tomar y del tiempo que le haga falta para alcanzar la edad de pensión. Según quedó establecido en la Ley 1328 de 2009, que comenzó a regir a partir desde 2012, se crearon tres posibles tipos de fondos: Mayor Riesgo, Moderado y Conservador. Una vez comenzaron a operar, la asignación al fondo se determinó a partir de la edad y la conveniencia del fondo, excepto por el de "Mayor Riesgo", que debía ser solicitado expresamente por el afiliado. Las opciones por defecto eran "Moderado" o "Conservador", si se encontraba cerca a la edad de pensión.

Ya que muchas personas en su etapa inicial de trabajo no parecían conocer las ventajas del portafolio de inversión de "Mayor Riesgo", el Gobierno publicó el decreto 959 de 2018, el cual traslada sus ahoros pensionales a este fondo y establecen las demás reglas de asignación por defecto.

En las inversiones financieras, es posible obtener retornos más altos a largo plazo si se está dispuesto a asumir riesgos más altos. Con base en este principio, el fondo de "Mayor Riesgo" está pensado para personas al inicio de su cotización en el Sistema, cuyo horizonte de inversión les permitiría asimilar mayor riesgo y, potencialmente, obtener mayores rentabilidades a futuro.

Por su parte, el fondo "Moderado" mantiene el mismo régimen de inversiones del fondo existente en el RAIS entre 1994 hasta 2012, enfocándose en personas que, estando en la mitad de su vida laboral, cambian su necesidad de rentabilidades más altas por menores volatilidades.

Asignación por defecto al Sistema Multifondos
· Tabla 1

Edad		Fondo de Mayor Riesgo	Fondo Moderado
Mujeres	Hombres		
<42	<47	100%	0%
42	47	80%	20%
43	48	60%	40%
44	49	40%	60%
45	50	20%	80%
43 - 51	51 - 56	0%	100%

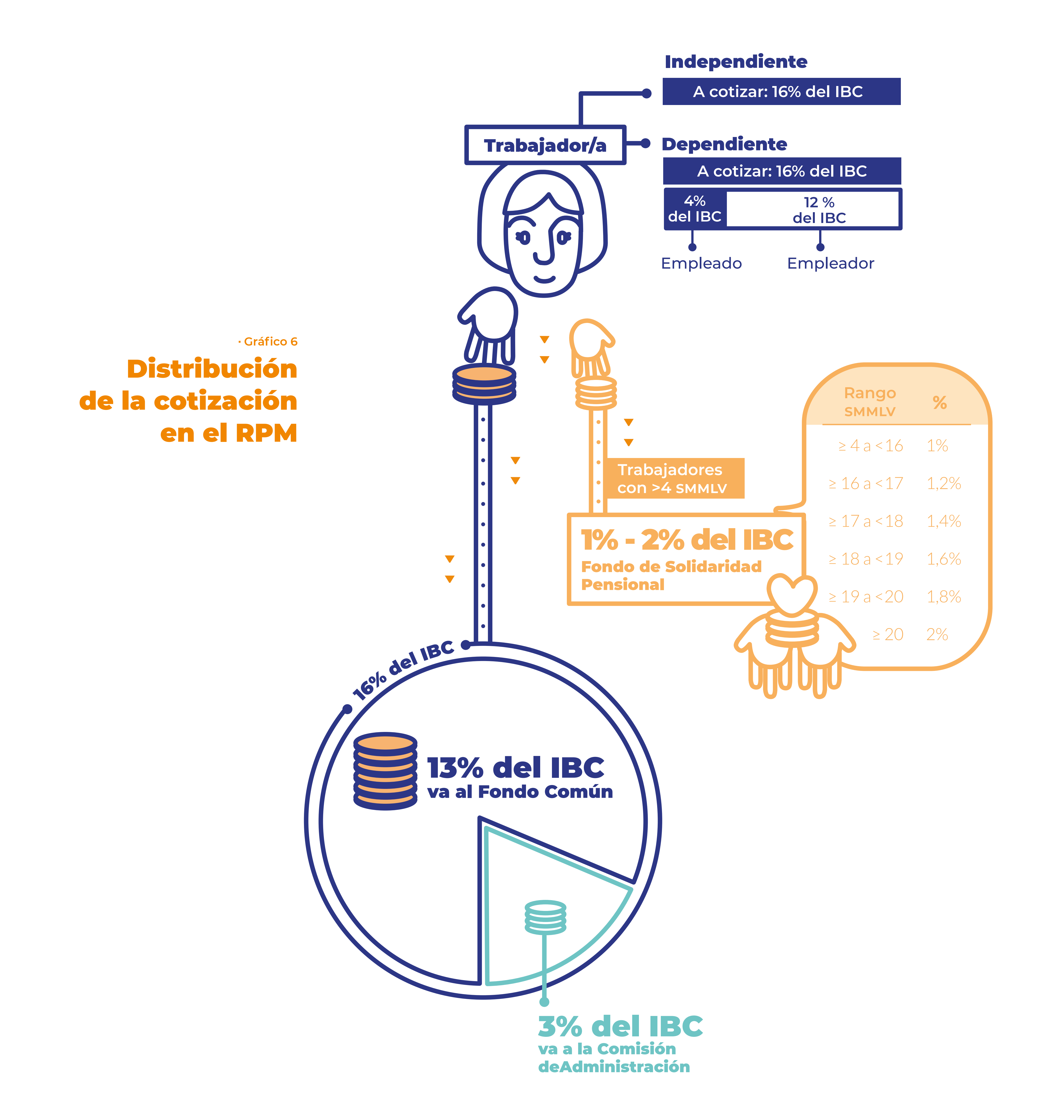
Finalmente, el multifondo "Conservador", como su nombre lo indica, existe para responder a las necesidades de quienes prefieren evitar el riesgo a toda costa, aún si esto implica menores retornos. Es ideal para las personas próximas a pensionarse (faltando 10 años o menos) que ya no pueden asimilar la volatilidad del mercado. Una proporción importante de este portafolio se invierte en títulos de renta fija.

Cotizaciones en el RPM

En el caso del RPM, la cotización se distribuye entre un 13% destinado al Fondo Común y un 3% destinado a gastos de administración. En cuanto a las pensiones de invalidez y sobrevivencia, éstas son financiadas por el mismo fondo común, y, en última estancia, por aportes del Presupuesto General de la Nación (sólo cuando el capital del fondo común no sea suficiente), el cual viene respondiendo por los gastos pensionales desde 2004, momento en el cual se extinguieron las reservas del antiguo ISS. Además, se mantienen los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional para personas con ingresos superiores a 4 SMMLV. Si bien en el RPM no se cobra comisión de cesantes, en el régimen si aplica la comisión de traslado entre regímenes. Sin importar el origen del traslado, del RPM hacia el RAIS, o viceversa, a los afiliados se les cobrará una comisión equivalente al 1% del IBC sobre el cual se efectúa el ultimo aporte, y que no puede exceder el 1% de 4 SMMLV. Dicho traslado sólo podrá efectuarse cada 5 años y, como máximo, faltando 10 años para alcanzar la edad de pensión.

· Gráfico 6

Distribución de la cotización en el RPM



Rango SMMLV	%
≥ 4 a < 16	1%
≥ 16 a < 17	1,2%
≥ 17 a < 18	1,4%
≥ 18 a < 19	1,6%
≥ 19 a < 20	1,8%
≥ 20	2%

TRASLADO ENTRE REGÍMENES

Muchas veces, durante el proceso de afiliación al SGSSP, o en el momento de cambiar de trabajo, las personas suelen no tener claras las opciones de afiliación, las entidades relacionadas, o incluso, las ventajas o desventajas que cada régimen trae. Por ello, la posibilidad de afiliarse a uno de los dos regímenes también incluye la posibilidad de cambiarse del RAIS al RPM, o del RPM al RAIS, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones. Los traslados entre regímenes pueden hacerse cada 5 años, y por última vez faltando 10 años para la edad de pensión. Después de esa fecha, el afiliado cotizante deberá permanecer en el régimen en el cual se encuentra afiliado y cumplir los respectivos requisitos para obtener pensión o la devolución que corresponda.

Al existir diferencias en la etapa de acumulación entre ambos regímenes, el traslado entre uno y otro tiene diferentes implicaciones para el afiliado, excepto por las semanas de cotización, que independiente del traslado que se realice, se reconocerán y sumarán a las semanas que se cotizarán en el nuevo régimen.

Traslado del RAIS al RPM:

Una vez solicitado el traslado, y después de verificar que han pasado como mínimo 5 años desde el último traslado, la AFP correspondiente acreditará el capital acumulado en la cuenta individual a Colpensiones. Este capital incluirá, no solamente los aportes realizados por el afiliado, sino también los intereses financieros que el capital ha rentado durante el tiempo de afiliación al RAIS. Sin embargo, dentro del capital no se incluirá el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (1,5%), o el 3% por concepto de seguro previsional y gastos administrativos

Traslados del RPM al RAIS:

Siguiendo el mismo procedimiento, el afiliado interesado en el traslado deberá notificar a Colpensiones su intención de traslado al RAIS. Después de la verificación del requisito de los 5 años, Colpensiones acreditará los recursos a la AFP, que incluirán los aportes realizados por el afiliado, actualizados por inflación, sumado a un 4% de intereses. No obstante, si el afiliado ha cotizado más de 150 semanas, Colpensiones emitirá un bono pensional que podrá ser redimido por el afiliado en el momento de alcanzar la edad de pensión, o podrá negociar su valor con la AFP a la cual se traslada.

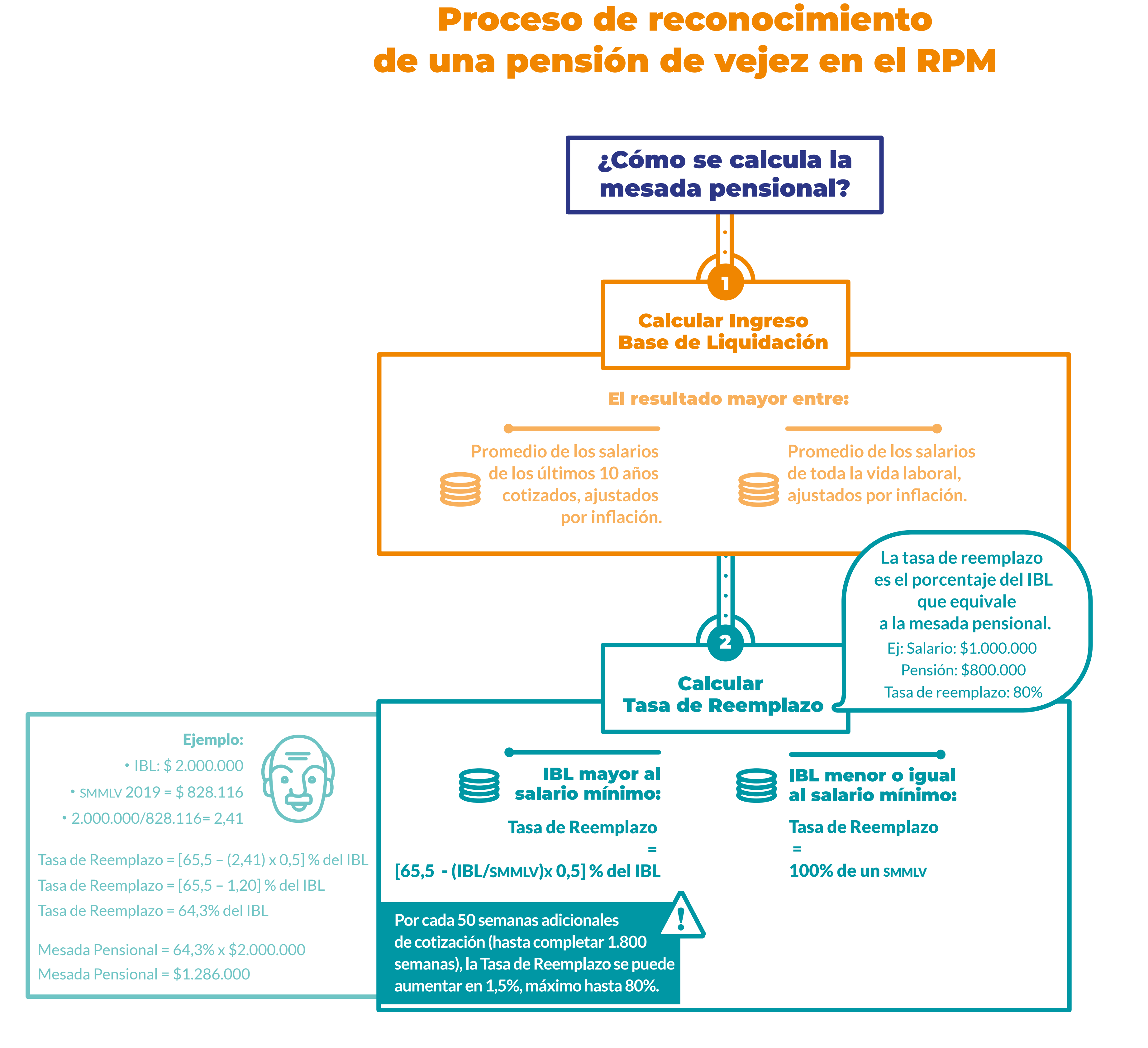
Etapa de Desacumulación

Una vez entendido el proceso de acumulación, pasemos entonces a entender cómo ese ahorro pensional se traduce en pensión, cuáles son los requisitos y qué sucede en caso de que una persona no alcance dichos requisitos. Teniendo en cuenta que son sistemas de acumulación diferentes, la forma en que se obtiene la pensión también difiere entre regímenes, generando en muchos casos inequidades entre personas con las mismas características. Además, la pensión obtenida no es el resultado de un cálculo matemático simple. El paso de capital acumulado a mesada tiene en cuenta variables como la expectativa de vida, el tipo y número de posibles beneficiarios sobrevivientes, así como el salario percibido en los años previos a la pensión, e incluso el monto ahorrado en pensiones voluntarias (que se puede sumar al total del capital ahorrado, para mejorar la mesada recibida), lo que genera importantes confusiones entre los afiliados a la hora de tomar la decisión más adecuada.

Sin importar el origen de la pensión o su modalidad, las pensiones en Colombia están acotadas: no pueden ser inferiores a un salario mínimo legal vigente ni superiores a 25 salarios mínimos legales vigentes. Por otro lado, el número de mesadas pensionales que recibe una persona es de13, una por cada mes más una mesada adicional en diciembre.[2]

· Gráfico 9

Proceso de reconocimiento de una pensión de vejez en el RPM



Pensión de Vejez

Pensión en RPM

En el RPM, por ser un sistema de reparto, las condiciones de acceso a pensión están determinadas no por la capacidad de ahorro de la persona, sino por el cumplimiento de los requisitos mínimos para acceder al derecho. En este sentido, las cláusulas del RPM son dos: edad y semanas. La edad mínima para hombres es de 62 años y para mujeres es 5 años menos, es decir, 57 años. En cuanto a las semanas, estamos hablando de acumular como mínimo 1.300 semanas. Nos referimos a términos de mínimos, porque las personas pueden seguir cotizando al sistema y acumular semanas después de haber alcanzado la edad reglamentaria de pensión, lo cual incrementaría el monto de la pensión.
Una vez alcanzados los requisitos, la persona se puede dirigir a Colpensiones, donde iniciará el reconocimiento de su derecho. Al igual que el proceso en La AFP, basta con presentarse ante la entidad, sin necesidad de abogado alguno. Este derecho se podrá traducir en dos posibles resultados: Mesada Pensional e Indemnización Sustitutiva

Mesada pensional:
Consiste en un pago mensual que la persona recibirá hasta el día en que fallezca, y que después será transferida a sus beneficiarios en forma de pensión de sobrevivencia.
Esta mesada se actualizará anualmente por inflación o según lo que incremente el salario mínimo para mantener su poder adquisitivo. Si el pensionado fallece antes de la edad de pensión y no tiene beneficiarios, la Nación se queda con los recursos aportados. De la misma forma, al fallecer el último de los beneficiarios, no habrá capital alguno que pueda reclamarse.

Indemnización sustitutiva:
Si al momento de alcanzar la edad de pensión la persona no alcanza a completar el número mínimo de semanas, Colpensiones le devolverá la suma de los aportes realizados, ajustados por la inflación. Dichos aportes corresponderán al 13% destinado a la bolsa común, quedando por fuera del cálculo el 3% restante de la cotización utilizado para cubrir los gastos de administración de la entidad y lo aportado al Fondo de Solidaridad Pensional.

· Tabla 2

Requisitos de acceso a una pensión de vejez

	Régimen de Prima Media RPM	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad RAIS
Edad	Hombres: 62 años Mujeres: 57 años	No es necesario cumplir con una edad mínima, pero para acceder al FGPM, los hombres deben haber cumplido 62 años y las mujeres 57 años.
Número de semanas cotizadas	1.300 semanas acumuladas de cotización, se tendrán en cuenta máximo 1.800 semanas.	No es necesario tener un número mínimo de semanas, pero para acceder al FGPM debe haber acumulado 1.150 semanas.
Capital mínimo acumulado	No necesita tener un capital mínimo acumulado.	El capital mínimo debe alcanzar para cubrir por lo menos, un 110% de una pensión de salario mínimo.
Tasa de Reemplazo	Dependiendo del número de semanas cotizadas, la tasa oscila entre un 65%-80%.	La tasa dependerá del capital acumulado (aportes + rendimientos) y de los beneficiarios que recibirán la pensión de sobrevivencia

Pensión en RAIS

En el RAIS, los requisitos se resumen a la acumulación de, por lo menos, el capital necesario para pagar el 110% de una pensión de salario mínimo. Por ejemplo, si una persona a los 52 años considera que ya ahorró lo suficiente, puede solicitar a su AFP que inicie el proceso de reconocimiento de sus derechos pensionales. Sin embargo, es importante tener en cuenta que entre más capital se pueda acumular, mayor va a ser la mesada a recibir.

Si la persona se encuentra afiliada al RAIS y cumple con los requisitos de acceso a pensión (acumular un capital que alcance para mínimo un 110% de una mesada de salario mínimo), puede dirigirse a la AFP a la cual se encuentra afiliado e iniciar el proceso de liquidación de su pensión.

¿Qué sucede si la persona no alcanzó a acumular el capital suficiente para una pensión de salario mínimo?

Fondo de Garantía de Pensión Mínima -FGPM:

En aquellos casos donde la persona alcance la edad reglamentaria de pensión (hombres 62 años, mujeres 57 años), pero no haya alcanzado a acumular el capital suficiente, existe la posibilidad que acuda al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Para ello, deberá demostrar que al llegar a la edad de pensión y tras haber cotizado por lo menos 1.150 semanas, no le es posible obtener una pensión de salario mínimo. Adicionalmente, la persona deberá demostrar que la suma de sus rentas y demás ingresos no superan un salario mínimo. Una vez verificados los requisitos, la AFP efectuará los trámites necesarios para que se inicie el cumplimiento de la garantía.

A diferencia de lo que sucede en el RPM, en el RAIS la persona cuenta con 7 posibles opciones de pensión.
Sin embargo, estas no son nada distinto a diferentes combinaciones de dos modalidades básicas: retiro programado o renta vitalicia.
Las otras cinco modalidades han sido creadas con el objetivo de responder a diferentes necesidades de liquidez a lo largo del tiempo, pero en la práctica son poco usadas.

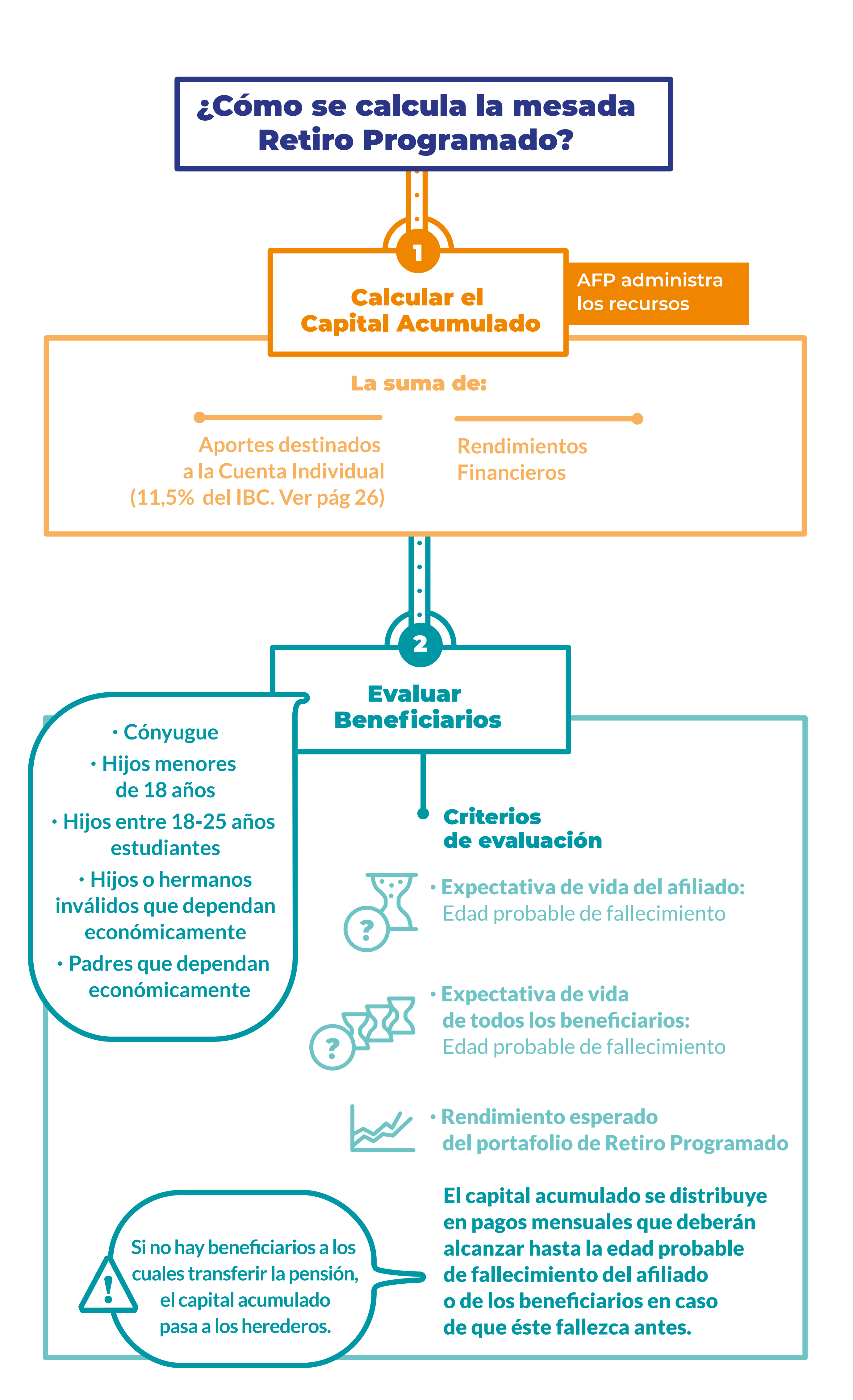
Retiro programado:
En esta modalidad de pensión, la persona solicita a la AFP hacer el cálculo necesario para determinar el monto de la pensión que corresponde según el capital acumulado a lo largo de la vida laboral. Para estos cálculos, la AFP tendrá en cuenta la edad aproximada de fallecimiento (expectativa de vida) y los beneficiarios (familiares que heredarán la pensión en caso de que el afiliado pensionado fallezca). La mesada otorgada al momento de pensionarse no será la misma durante todo el periodo, ya que la AFP recalculará anualmente la mesada. Por lo tanto, existe la posibilidad que, por bajos rendimientos financieros o por riesgo de extra-longevidad, en algún momento del tiempo, la mesada sea menor a la inicialmente recibida. Incluso, el capital puede llegar a agotarse, y la persona podría quedar sin protección en su vejez.Es importante resaltar que, si no hay beneficiarios a los cuales transferir la pensión, o si al momento de fallecer el último beneficiario aún queda un capital remanente, este pasará a los herederos del individuo.

¿Qué sucede si el pensionado o sus beneficiarios sobrepasan su edad probable de fallecimiento?

Mecanismo de Control de Saldos:
En ese momento, es posible que el capital acumulado haya comenzado a agotarse ya que fue calculado para que alcanzara hasta esa edad probable de fallecimiento. En este caso, y para evitar que el pensionado o sus beneficiarios queden desprotegidos, es obligación de la AFP avisar en el momento en que el capital (y, por ende, la mesada) se estén acercando a una pensión de salario mínimo. Para ello, la AFP debe cotizar una renta vitalicia (ver Renta Vitalicia. pág 36) de salario mínimo con una compañía aseguradora. El pensionado debe aprobar la compra de la renta vitalicia, y la AFP tiene que trasladar los recursos a esta entidad para que sea ésta la que se encargue de la administración de la pensión.

· Gráfico 10

Proceso de reconocimiento de una pensión de vejez: Modalidad Retiro Programado



Renta Vitalicia:

En caso de que la persona no quiera correr con el riesgo de agotar el capital hasta llegar a una pensión de salario mínimo, el afiliado podría escoger la opción de la renta vitalicia. En este caso, la AFP trasladará todo el capital acumulado a una compañía aseguradora. Esta entidad se encargará de la administración de los recursos, comprometiéndose a entregar mensualmente la mesada hasta el fallecimiento del pensionado (sin importar la edad a la que esto suceda) o hasta el fallecimiento del último beneficiario.

Una vez emitida la renta vitalicia, la compañía aseguradora debe constituir una reserva equivalente al valor presente del flujo de las mesadas pensionales, incluyendo el valor esperado del auxilio funerario). Dicha reserva garantiza al pensionado el pago de su mesada hasta el fallecimiento del último de los beneficiarios. Esta mesada se actualiza anualmente por inflación, para mantener el poder adquisitivo del pensionado o de sus beneficiarios. Ahora bien, una vez fallecido el último beneficiario, y en caso de quedar capital remanente en la cuenta, este pasará a ser de la aseguradora.

Devolución de saldo:

Si al momento de alcanzar la edad de pensión, la persona no alcanza a acumular el capital suficiente, y si tampoco cumple con los requisitos de acceso al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, la AFP a la que se encuentra afiliada le devolverá el capital de su cuenta individual, que no es nada distinto a los aportes realizados más sus respectivos rendimientos financieros. Dichos aportes corresponderán al 11,5% destinado a la cuenta individual, quedando por fuera del cálculo el 3% restante de la cotización que son destinados a gastos de administración de la entidad, el 1,5% destinado al FGPM y los aportes entregados al Fondo de Solidaridad Pensional.

· Gráfico 11

Proceso de reconocimiento de la pensión de vejez: Modalidad Renta Vitalicia

¿Cómo se calcula la mesada Renta Vitalicia?

1 Calcular el Capital Acumulado

AFP traslada recursos a la aseguradora

La suma de:

- Aportes destinados a la Cuenta Individual (11,5% del IBC. Ver pág 26)
- Rendimientos Financieros

2 Evaluar Beneficiarios

- Cónyugue
- Hijos menores de 18 años
- Hijos entre 18-25 años estudiantes
- Hijos o hermanos inválidos que dependan económicamente
- Padres que dependan económicamente

Criterios de evaluación

- **Expectativa de vida del afiliado:** Edad probable de fallecimiento
- **Expectativa de vida de todos los beneficiarios:** Edad probable de fallecimiento
- **Expectativa de inflación**

El pensionado recibirá la misma mensualidad (actualizada por inflación) hasta el día de su fallecimiento o el fallecimiento del último de sus beneficiarios.

Si no hay beneficiarios, el capital acumulado **no podrá ser heredado.**

PENSIÓN FAMILIAR

Según el artículo 1 de la Ley 1580 de 2012, la pensión familiar “es aquella que se reconoce por la suma de esfuerzos de cotización o aportes de cada uno de los cónyuges o cada uno de los compañeros permanentes, cuyo resultado es el cumplimiento de los requisitos establecidos para la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida o régimen de ahorro individual y de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993” (Ley 1580, 2012)

Aunque no es una modalidad de pensión como tal, sí cambia parcialmente los requisitos para el otorgamiento a una pensión de vejez, en aquellos casos donde cada uno de los cónyuges o compañeros permanentes, por separado, no cumplan con las condiciones mínimas establecidas por ley. La pensión familiar es una única pensión, sobre la cual cada cónyuge o compañero permanente está en igualdad de derecho[3], cuyo capital deberá alcanzar para cubrir al grupo familiar y, como mínimo, será equivalente a una pensión de salario mínimo. Esta es una forma de pensión de carácter voluntario que puede ser otorgada en cualquiera de los dos regímenes y que puede ser solicitada por las personas que sean candidatas a indemnización sustitutiva o devolución de saldos. Si bien algunos de los requisitos difieren parcialmente entre regímenes (debido a la naturaleza de cada uno), los principales aspectos a cumplir son los siguientes:

1. Cada uno de los cónyuges o compañeros permanentes no puede acceder a pensión de forma individual y, por lo tanto, son candidatos a recibir indemnización sustitutiva o devolución de saldos.

2. Demostrar, al menos, 5 años de convivencia en el caso de los compañeros permanentes mediante declaración ante notario, incluyendo una declaración extra-juicio dada por terceros que acrediten la existencia de la relación y el tiempo de convivencia de la misma.

3. En el caso de los cónyuges, deberán demostrar el mismo tiempo de convivencia, 5 años, mediante el registro civil del matrimonio.

4. La pensión familiar es incompatible con cualquier otra pensión, beneficio económico periódico o subsidio para la vejez entregado por el Estado.

Requisitos RAIS

La primera condición para la solicitud de la pensión familiar es que ambos cónyuges o compañeros permanentes deberán estar afiliados en la misma AFP, por lo cual uno de los dos deberá iniciar el proceso de traslado a la AFP de aquel que tenga el mayor saldo y quien pasará a ser el titular de la pensión. Como segunda medida, la suma de los capitales de ambos cónyuges o compañeros permanentes debe ser suficiente para obtener, por lo menos, el 110% de una pensión de salario mínimo. En caso de que la suma del capital aportado por ambos no sea suficiente, podrán acceder al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, siempre que, en conjunto, la suma de semanas les permita obtener una pensión del FGPM y que, además, cumplan con las demás condiciones establecidas por ley.

Si los cónyuges o compañeros permanentes llegaran a separarse o divorciarse, la pensión familiar se extinguirá y el saldo remanente en la cuenta entrará en la lista de bienes a repartir en la sociedad conyugal. No obstante, si la modalidad de pensión fuese renta vitalicia, ésta se extinguirá y cada cónyuge pasará a recibir mensualmente el 50% de la pensión que era pagada.

Requisitos RPM

En el Régimen de Prima Media, el primer requisito es que ambos cónyuges se encuentren afiliados a Colpensiones al momento de solicitar la pensión familiar, quienes también deberán estar afiliados al régimen subsidiado de Salud (SISBEN), en los niveles I y II.

En segundo lugar, deberán sumar entre los dos las semanas necesarias para que les sea reconocida una pensión de vejez individual, la cual no podrá ser superior a una pensión de salario mínimo, pero cada cónyuge o compañero permanente deberá haber cotizado el 25% de las semanas requeridas para una pensión de vejez antes de los 45 años.

En caso de separación o divorcio, la pensión familiar se extinguirá y cada una de las partes recibirá una mensualidad correspondiente al 50% del valor de la pensión percibida.

En caso del fallecimiento de alguna de las partes, la totalidad de la pensión pasará al cónyuge o compañero permanente que le sobreviva, salvo que sobrevivan hijos menores de edad o menores de 25 años que se encuentren estudiando, en cuyo caso, la proporción de la pensión del cónyuge fallecido pasará a ellos.

Requisitos de acceso a una pensión de invalidez

	Régimen de Prima Media RPM	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad RAIS
Número de semanas cotizadas	· Haber cotizado como mínimo 50 semanas en los últimos 3 años. · Si tiene menos de 20 años, deberá haber cotizado mínimo 26 semanas en el último año. · Si ha cotizado por lo menos el 75% de las semanas necesarias para acceder a pensión de vejez, sólo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos 3 años.	· Haber cotizado como mínimo 50 semanas en los últimos 3 años. · Si tiene menos de 20 años, deberá haber cotizado mínimo 26 semanas en el último año. · Si ha cotizado por lo menos el 75% de las semanas necesarias para acceder a pensión de vejez, sólo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos 3 años.
Financiación	Recursos de la bolsa de reparto.	El capital necesario para una pensión de invalidez será completado por el seguro previsional contratado por la AFP.
Tasa de Reemplazo	· Está determinada por el porcentaje de Pérdida de Capacidad Laboral –PCL de mínimo 50% y el número de semanas cotizadas. · Para PCL entre 50%-65,99%: La tasa será como mínimo un 45% y bajo ningún caso será superior al 75%. · Para PCL mayor a 66%, la tasa será como mínimo un 54%.	· Está determinada por el porcentaje de Pérdida de Capacidad Laboral –PCL de mínimo 50% y el número de semanas cotizadas. · Para PCL entre 50%-65,99%: La tasa será como mínimo un 45% y bajo ningún caso será superior al 75%. · Para PCL mayor a 66%, la tasa será como mínimo un 54%.
Otras condiciones	En caso de no cumplir con los requisitos, el afiliado recibirá una indemnización sustitutiva.	En caso de no cumplir con los requisitos, el afiliado recibirá una devolución de saldos, incluyendo la redención del bono pensional, si hubiese lugar a éste.

Pensión de Invalidez

Como consecuencia de un accidente o enfermedad de origen común (aquellas que no se producen a por causa del trabajo o de un accidente de tráfico), una persona puede ser calificada como inválida. Por invalidez se entiende la pérdida de algún grado de capacidad laboral, que puede ir desde el 1% hasta el 99%. En Colombia, una persona que ha perdido más del 50% de su capacidad laboral y que cumple ciertas condiciones, puede acceder a una pensión de invalidez.

A diferencia de lo que sucede con la pensión de vejez, las condiciones de la pensión de invalidez son iguales entre el Régimen de Prima Media -RPM- y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS. Quizás, la única diferencia es la financiación de la pensión. En el RPM, los recursos provienen de la bolsa de reparto común, mientras que, en el RAIS, los recursos provienen de dos fuentes: los recursos ahorrados por el pensionado, incluyendo sus intereses financieros, sumado al capital que transfiera la compañía aseguradora con la cual la AFP tenga contratado el seguro previsional. En ambos regímenes bastará con que una EPS, una aseguradora, una AFP o Colpensiones, evalúe el grado de pérdida de capacidad laboral -PCL. Ésta podrá ser revisada por un equipo médico agrupado en una Junta de Calificación[4] Es precisamente el grado de PCL lo que determinará la tasa de reemplazo que, a su vez, definirá el monto de la mesada pensional.

Pensión de Sobrevivencia y Sustitución Pensional

Las dos últimas modalidades de pensión están relacionadas con el fallecimiento del afiliado o del pensionado, y el traslado de este derecho a sus beneficiarios, siempre y cuando el origen de ésta sea común y no a causa de enfermedad laboral o accidente de trabajo, en cuyo caso, será el Sistema de Riesgos Laborales el encargado de otorgar la pensión. Aunque el origen del derecho a la pensión pareciese ser el mismo, en realidad estamos hablando de dos situaciones y condiciones distintas.

Por beneficiarios se entienden al cónyuge o compañero permanente con quien se pueda demostrar convivencia ininterrumpida de al menos 5 años previos al fallecimiento, hijos menores de 18 años, hijos entre 18 y 25 años que estudien y que sean dependientes económicamente, o hijos inválidos quienes recibirán pensión de forma vitalicia. A falta de cualquiera de éstos, le sucederán los padres dependientes económicamente, o hermanos inválidos de cualquier edad que dependan económicamente del pensionado o afiliado cotizante Los cónyuges o compañeros permanentes que le sobrevivan recibirán la pensión de forma vitalicia en caso de mayores de 30 años, o si pese a ser menor de 30 años, sobrevivan hijos de la unión marital. En caso contrario, recibirán la pensión hasta por 20 años y tendrán la obligación de seguir cotizando al sistema de pensiones para obtener su propia pensión.

Pensión de Sobrevivencia

La pensión de sobrevivencia es aquella que se origina por el fallecimiento antes de pensionarse del afiliado al SGSSP, caso en el cual la pensión es otorgada a sus sobrevivientes o beneficiarios establecidos por ley, a quienes les será entregada una parte proporcional según corresponda (Ej.: Los cónyuges o compañeros permanentes reciben el 50% de la pensión, mientras que los hijos menores de 18 años deberán distribuirse el 50% restante). Las condiciones de acceso a esta pensión son las mismas entre regímenes. Basta acreditar la condición de beneficiario para poder reclamar la pensión.
A diferencia de la pensión de vejez o de invalidez, la pensión de sobrevivencia se puede clasificar en una de tres categorías de acuerdo a su duración.

Pensión de sobrevivencia vitalicia:
Es aquella que reciben de forma permanente, hasta el momento de su fallecimiento, los cónyuges o compañeros permanentes mayores de 30 años, aquellos de menos de 30 años pero que sobrevivan hijos de la relación, hijos o hermanos inválidos o padres dependientes económicamente del pensionado fallecido.

Pensión de sobrevivencia compartida:
La pensión de sobrevivencia se comparte cuando al pensionado le sobreviva más de un compañero permanente o cónyuge. En ese caso, la mesada se distribuirá en proporción al tiempo de convivencia con cada pareja.

Requisitos de acceso a una pensión de sobrevivencia

	Régimen de Prima Media RPM	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad RAIS
Número de semanas cotizadas	· Haber cotizado como mínimo 50 semanas en los últimos 3 años. · Si tiene menos de 20 años, deberá haber cotizado mínimo 26 semanas en el último año. · Si ha cotizado por lo menos el 75% de las semanas necesarias para acceder a pensión de vejez, sólo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos 3 años.	· Haber cotizado como mínimo 50 semanas en los últimos 3 años. · Si tiene menos de 20 años, deberá haber cotizado mínimo 26 semanas en el último año. · Si ha cotizado por lo menos el 75% de las semanas necesarias para acceder a pensión de vejez, sólo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos 3 años.
Financiación	Recursos de la bolsa de reparto.	El capital necesario para una pensión de invalidez será completado por el seguro previsional contratado por la AFP.
Tasa de Reemplazo	Hasta las primeras 500 semanas, el porcentaje será del 45% y por cada 50 semanas adicionales se adicionará un 2% hasta alcanzar un máximo de 75%, o 100% en los casos de pensiones de un salario mínimo.	Hasta las primeras 500 semanas, el porcentaje será del 45% y por cada 50 semanas adicionales se adicionará un 2% hasta alcanzar un máximo de 75%, o 100% en los casos de pensiones de un salario mínimo.
Otras condiciones	· Acreditación de la calidad de beneficiario, según las condiciones establecidas por Ley. · En caso de no cumplir con los requisitos, se generará una indemnización sustitutiva que será entregada a los beneficiarios.	· Acreditación de la calidad de beneficiario, según las condiciones establecidas por Ley. · En caso de no cumplir con los requisitos, el capital de la cuenta individual del afiliado (incluyendo la redención del bono pensional, su hubiese a lugar) pasará a hacer parte de la masa sucesoral.

Pensión de sobrevivencia temporal:

Esta se otorga en los casos que al pensionado le sobrevivan hijos menores de 18 años, hijos entre los 18 y 25 años que acrediten estar estudiando, o, cónyuges o compañeros permanentes menores de 30 años en ausencia de hijos de la relación. En el caso de los hijos, una vez alcanzada la mayoría de edad y en caso de que no pudiese demostrarse escolaridad, el porcentaje de la pensión entregado a los hijos será entregado a los demás beneficiarios que le sobrevivan y que se encuentren recibiendo el porcentaje restante de la pensión. En el caso del cónyuge o compañero permanente menor de 30 años, ésta se entregará por un máximo de 20 años, tiempo durante el cual el sobreviviente deberá seguir cotizando a su propia pensión de vejez con cargo a la pensión de sobrevivencia que reciba.

Sustitución Pensional

La modalidad de sustitución pensional es aquella que se genera cuando fallece el pensionado por vejez o por invalidez, trasladando su derecho a sus beneficiarios. Para acceder a la pensión por sustitución pensional, bastará con que los familiares sobrevivientes acrediten su condición de beneficiarios, según las condiciones establecidas por ley. Los beneficiarios recibirán lo equivalente al 100% de la pensión de vejez o de sobrevivencia, la cual deberá ser dividida entre los beneficiarios, según corresponda.

CONTRIBUCIONES A CARGO DE LOS PENSIONADOS

Las contribuciones al Sistema de Seguridad Social no terminan con el reconocimiento del derecho pensional. De hecho, existen contribuciones en particular que deben seguir pagando. La primera de ellas es la cotización a salud. En adición al pago periódico de la pensión, las entidades (AFP, Colpensiones, Aseguradoras) están obligadas a cotizar, en nombre del pensionado, un 12% del monto de la pensión por concepto de salud. En el caso de la pensión familiar, el cónyuge o compañero permanente titular, será el cotizante a salud y su pareja será beneficiario en el Sistema de Salud.

Adicionalmente, el pensionado deberá aportar el 1% de su mesada pensional al Fondo de Solidaridad Pensional, siempre que su pensión sea superior a los 10 salarios mínimos legales y hasta un 2% si es mayor a 20 salarios mínimos legales.

OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

Aparte de las pensiones que otorga el Sistema de Seguridad Social de Pensiones, en su pilar obligatorio, las cotizaciones realizadas durante la etapa de acumulación permiten acceder a otros dos beneficios: el auxilio funerario y el subsidio por incapacidad.

Auxilio funerario:
El auxilio funerario consiste en un único pago entregado a quienes demuestren haber sufragado los costos correspondientes al funeral del afiliado activo o pensionado por vejez o invalidez (no corresponde auxilio en los casos de pensión de sobrevivencia o sustitución pensional). Este monto será equivalente al último salario base de cotización en el caso del afiliado, o a la última mesada pensional, sin que éste sea inferior a 5 salarios mínimos mensuales legales o superior a 10 salarios mínimos mensuales legales.

Subsidio por incapacidad:
En el caso de incapacidad por enfermedad o accidente de origen común, la AFP del afiliado afectado debe entregar un subsidio por incapacidad cuando ésta dure más de 180 días, y menos de 540 días. Para esto es necesario un concepto de rehabilitación por parte de la entidad prestadora de salud -EPS- antes del día 120. Los dos primeros días de incapacidad los cubre el empleador o trabajador independiente, a partir del segundo día y hasta el día 180 los cubre la EPS a la cual se encuentre cotizando el afiliado, después de 180 días entra a pagar la AFP, y después del día 540 vuelve a la EPS para continuar su pago hasta que se reintegre a su vida laboral.

¿CÓMO SE PROTEGE EL AHORRO PENSIONAL Y LAS PENSIONES EN COLOMBIA?

Teniendo en cuenta la importancia del ahorro pensional en todas sus etapas, tanto para los propios cotizantes y pensionados como para el Estado, existen diferentes mecanismos que garantizan la estabilidad y rentabilidad del SGSSP.

1. Garantía de Rentabilidad Mínima:

La Garantía de Rentabilidad Mínima es una cota inferior que no puede ser alcanzada por la rentabilidad ofrecida mensualmente por las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP. Esta rentabilidad se calcula para cada tipo de fondo, a partir del promedio las rentabilidades obtenidas por las AFP en el mes anterior y del promedio de algunos títulos de inversión del mercado en los cuales invierten.

Este cálculo se realiza mensualmente y se publica mediante Carta Circular por la Superintendencia Financiera de Colombia. Teniendo en cuenta que cada tipo de fondo tiene asociado un portafolio de inversión diferente, de acuerdo al nivel de riesgo, estos cálculos toman diferentes horizontes de tiempo para tratar de aislar las correspondientes volatilidades del cálculo. En el caso del fondo de Mayor Riesgo, ésta se calcula tomando un horizonte de 5 años, en el Moderado es de 4 años y en el Conservador es de 3 años. Si el rendimiento de cualquiera de los fondos de una AFP es inferior a la rentabilidad mínima, esta debe responder con su patrimonio o con los recursos de la Reserva de Estabilización de Rendimientos por el capital faltante, hasta alcanzar el capital que se habría producido con la rentabilidad mínima.

2. Reserva de Estabilización de Rendimientos:

Esta reserva fue creada por el Decreto 2555 de 2010. Su objetivo es alinear los incentivos de las AFP con los de los afiliados, buscando que reserven un porcentaje de su patrimonio equivalente al 1% del valor del fondo que administran. En el evento que una AFP no alcance la garantía de rentabilidad mínima, se usarán los recursos de esta reserva para completar el capital necesario.

3. Margen de Solvencia II:

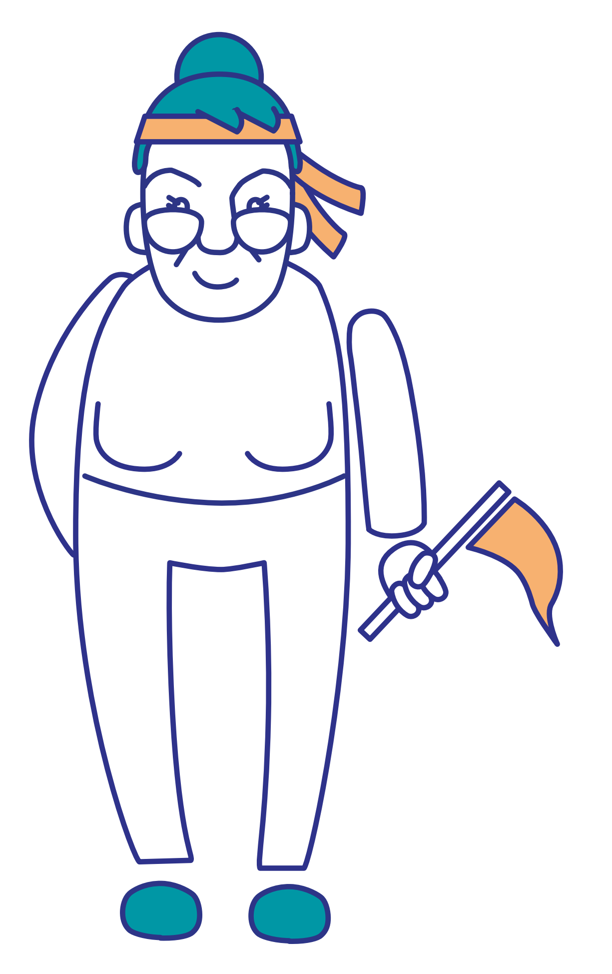
El margen de solvencia es el mecanismo a través del cual las AFP protegen el ahorro pensional con su propio patrimonio con el objetivo de contar con los recursos suficientes ante riesgos como el operativo o riesgo de crédito. De esta forma, por cada 48 pesos administrados por las AFP, se deben crear reservas patrimoniales por 1 peso. Lo anterior busca garantizar la estabilidad del sistema, generando una contrapartida a cualquier movimiento que realicen las AFP.

4. Póliza Global Bancaria:

Póliza de carácter voluntario que pueden adquirir las AFP con compañías aseguradoras dentro de su política de manejo de riesgos. Dentro de las coberturas de esta póliza, se suele incluir infidelidad, deshonestidad o fraude de empleados, pérdidas de cualquier propiedad por hurto, estafa o daño, e incluso, falsificación de cheques u otros documentos.

5. Último respaldo, la Nación:

En el pasado, las AFP estaban obligadas a contar con una póliza de seguros contratada con el Fondo de Garantías Financieras -FOGAFIN-, pero a partir de 2011, FOGAFIN entregó a la Tesorería General de la Nación el valor de las primas consignadas por las AFP, razón por la cual la Nación se constituyó como último garante de los recursos del SGSSP, siguiendo lo establecido en el Acto Legislativo de 2005.



Retos y Reforma del Sistema de Protección de la vejez

Tercera Parte

Institucionalidad del SGSSP

El Sistema General de Seguridad Social en Pensiones está altamente protegido, regulado, supervisado y administrado por diferentes entidades e instituciones en el país.

Las entidades no se limitan exclusivamente al Ministerio de Hacienda, el Congreso o la Superintendencia Financiera. En realidad, participan más de 20 entidades, cada una de ellas con diferentes obligaciones, alcances e impacto.

Congreso de la República

Con respecto a la institucionalidad del SGSSP, es el Congreso de la República, a través de la publicación de leyes y decretos ley, la entidad encargada de la legislación del sistema. En particular, son las comisiones séptimas tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes las encargadas de la elaboración y aprobación de articulados que modifican al SGSSP.

Ministerios de Hacienda, de Trabajo, y de Salud

Después de la publicación de las leyes, se inicia el proceso de reglamentación secundaria mediante la publicación de decretos y resoluciones por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Trabajo o el Ministerio de Salud y Protección Social, según corresponda. Dentro de cada ministerio, hay oficinas encargadas específicamente de la regulación y formulación de políticas relacionadas con el sistema pensional, como el Viceministerio de Empleo y Pensiones del Ministerio de Trabajo o la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda.

Superintendencia Financiera

Por otro lado, la Superintendencia Financiera de Colombia -SFC-, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, es la institución encargada de la supervisión, vigilancia y control de todas las entidades que operan el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS-, o el Régimen de Prima Media -RPM-, como las administradoras de fondos de pensiones, Colpensiones o compañías aseguradoras. Es precisamente la SFC quien en ejercicio de su labor de supervisión publica periódicamente cartas circulares o cartas externas relacionadas con la garantía de rentabilidad mínima de los portafolios de inversión o composición de los portafolios de referencia para las AFP. Así mismo, en su ejercicio de vigilancia, la SFC recoge y publica periódicamente la información sobre afiliados, pensionados, valor del fondo administrado, tasa del seguro previsional así como los informes contables de las mismas.

Unidad de gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP

También afiliada al Ministerio de Hacienda se encuentra la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP. Esta entidad se encarga de vigilar los aportes al Sistema de Seguridad Social en el país. Esto incluye supervisar que los empleadores efectúen el pago correspondiente por parafiscales según el salario efectivamente percibido por el trabajador, así como verificar que no se utilicen diferentes mecanismos de evasión o elusión de la cotización a pensiones.

Corte Constitucional, Corte Suprema y Consejo de Estado

Con respecto a administración de la justicia, son la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, quienes se encargan de definir en diferentes instancias los procesos o pleitos relacionados con temas pensionales, bien sea desde la elaboración de su regulación (como en el caso de la Corte Constitucional, quien supervisa que todas las leyes proclamadas por el Congreso no violen los principios de la Constitución del país), o desde emisión de fallos o sentencias por desacuerdos en dictámenes de pérdida de capacidad laboral, reconocimiento de beneficiarios, tasa de reemplazo, entre otros.

Comisiones Intersectoriales

Por último, hay diferentes comisiones intersectoriales conformadas por diferentes organismos del gobierno que buscan alinear diferentes intereses, públicos y privados, en el momento de presentar cualquier cambio regulatorio al sistema.

· Gráfico 13

Institucionalidad del SGSSP



Fuente:
Tomado de la Federación de Aseguradores Colombianos FASECOLDA. 2019

Retos del Sistema de Protección de la Vejez

Un sistema pensiones no debe verse exclusivamente desde el prisma de la inequidad, la sostenibilidad financiera o desde la universalidad de su cobertura.
Está claro que son aspectos fundamentales por considerar, pero no debe olvidarse que el sistema de pensiones de cada país debe responder a la estructura de su sistema de educación y de su mercado laboral, además de adaptarse a los cambios demográficos que enfrenta su población.

El caso colombiano no ha sido la excepción. Diferentes autores, académicos y profesionales han realizado diferentes diagnósticos sobre la problemática del SGSSP focalizándose en estos tres aspectos: inequidad, cobertura y sostenibilidad. Sin embargo, veremos que el sistema pensional en el país también se enfrenta a un importante cambio demográfico, está restringido por la cota del salario mínimo y no responde a la dinámica real del mercado laboral debido a su alto nivel de informalidad. La suma de todos estos efectos se traslada a la rama judicial del país, donde producto de la inequidad, de la baja cobertura, de las restricciones impuestas por el salario mínimo, de la informalidad del mercado laboral y del cambio demográfico, es que afiliados, cotizantes, pensionados y sus beneficiarios reclaman, justificada o injustificadamente, los derechos que les corresponden en materia pensional.

Inequidad, cobertura universal y sostenibilidad

Los conceptos de equidad, cobertura universalidad y sostenibilidad financiera aplicados a un sistema de seguridad social hacen referencia a tres objetivos, complementarios entre sí, que deberían ser alcanzados. La equidad se traduce como la igualdad en las condiciones de acceso, en los beneficios que recibe la población, según su capacidad económica, familiar o social. La universalidad se refiere la cobertura total de la población por parte del sistema, bien sea desde su pilar contributivo o subsidiado o una combinación de ambos. Con respecto a la sostenibilidad, nos referimos a la sostenibilidad financiera, la cual puede ser entendida desde diferentes ángulos: su capacidad de autofinanciarse con los aportes individuales y sus rendimientos financieros (cada persona procura ahorrar lo suficiente para cubrir una pensión), de sostenibilidad intergeneracional (los aportes de los jóvenes son usados para pagar las pensiones de las personas mayores), o sostenibilidad financiera desde el ámbito presupuestal, entendida como la capacidad de un país de cubrir, total o parcialmente, con sus ingresos fiscales.

Inequidad

Desde la teoría, una de las formas más efectivas de trasladar bienestar de los más favorecidos a los menos y generar un nivel de bienestar general similar para la población, es a través del Sistema de Seguridad Social. No obstante, en Colombia la situación ha sido contraria y en particular, nuestro SGSSP es una de las principales fuentes de desigualdad e inequidad en el país.

Inequidad entre regímenes

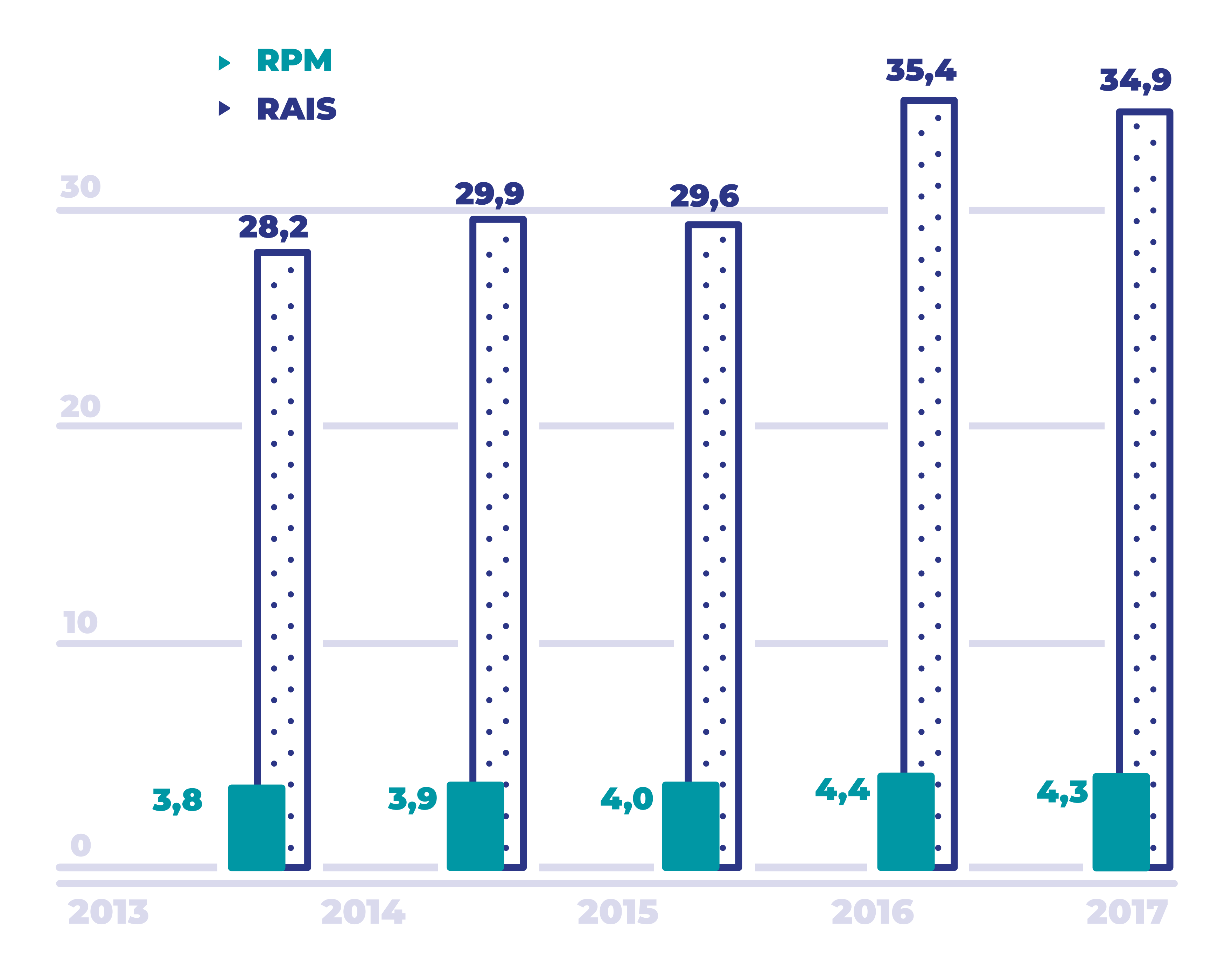
Uno de los principales retos que presenta la Ley 100 de 1993 es que puso en competencia un sistema público y un sistema privado de pensiones con naturalezas totalmente distintas. La competencia entre el RAIS y el PRM, contrario a lo que se esperaba, no generó los incentivos suficientes para desarrollar un sistema de pensiones eficiente y terminó por agravar los problemas que aquejaban al entonces ISS.

Como consecuencia, una persona puede recibir beneficios muy diferentes en cada régimen. Por ejemplo, si la persona acumula 1.300 semanas de cotización, podrá encontrar que la tasa de reemplazo (relación entre los ingresos salariales y el monto de la pensión) en el RPM oscila en el entorno del 65%, mientras que en el RAIS es del 40%. Bajo estas condiciones, las personas que ganan más de 2 SMMLV y que cumplen los requisitos de pensión (edad y semanas) obtendrán una mesada pensional más alta en el RPM (Llano, y otros, 2014).

Sin embargo, si la persona no llegase a cumplir los requisitos de pensión, la devolución de saldos en el RAIS es, en promedio, casi 8 veces mayor a la obtenida en el RPM, debido a los rendimientos financieros que se acumulan en las cuentas de ahorro individual (ver gráfico 16). Puesto de otra forma, las personas que proyecten que su densidad de cotización no es suficiente o que su trayectoria laboral no va a ser muy estable obtendrán devoluciones de saldo cercanas a los 35 millones de pesos, 30 millones de pesos más que lo obtenido por indemnización sustitutiva en el RPM.

· Gráfico 16

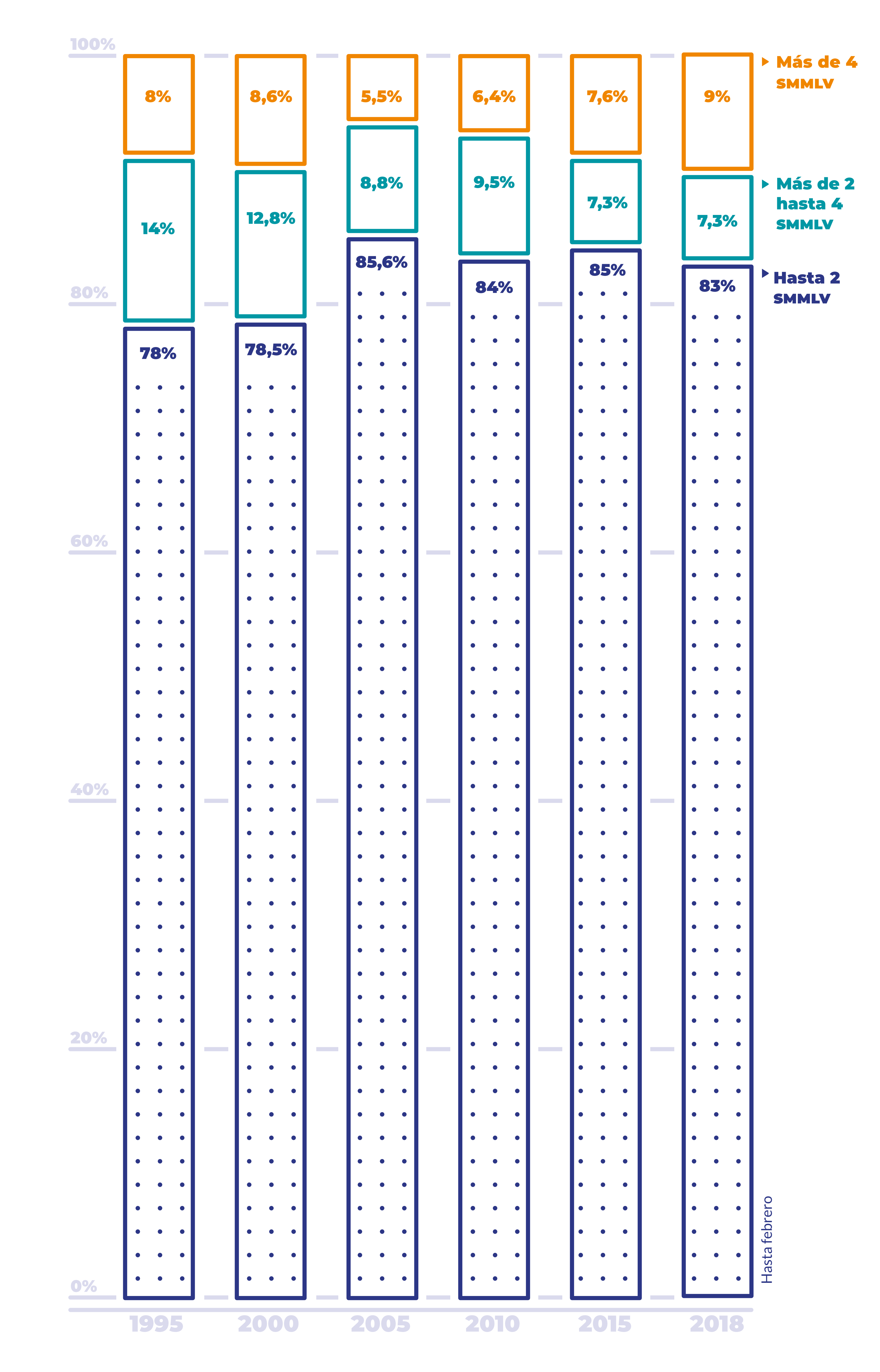
Devolución de saldos del RAIS e indemnización sustitutiva del RPM



· Gráfico 17

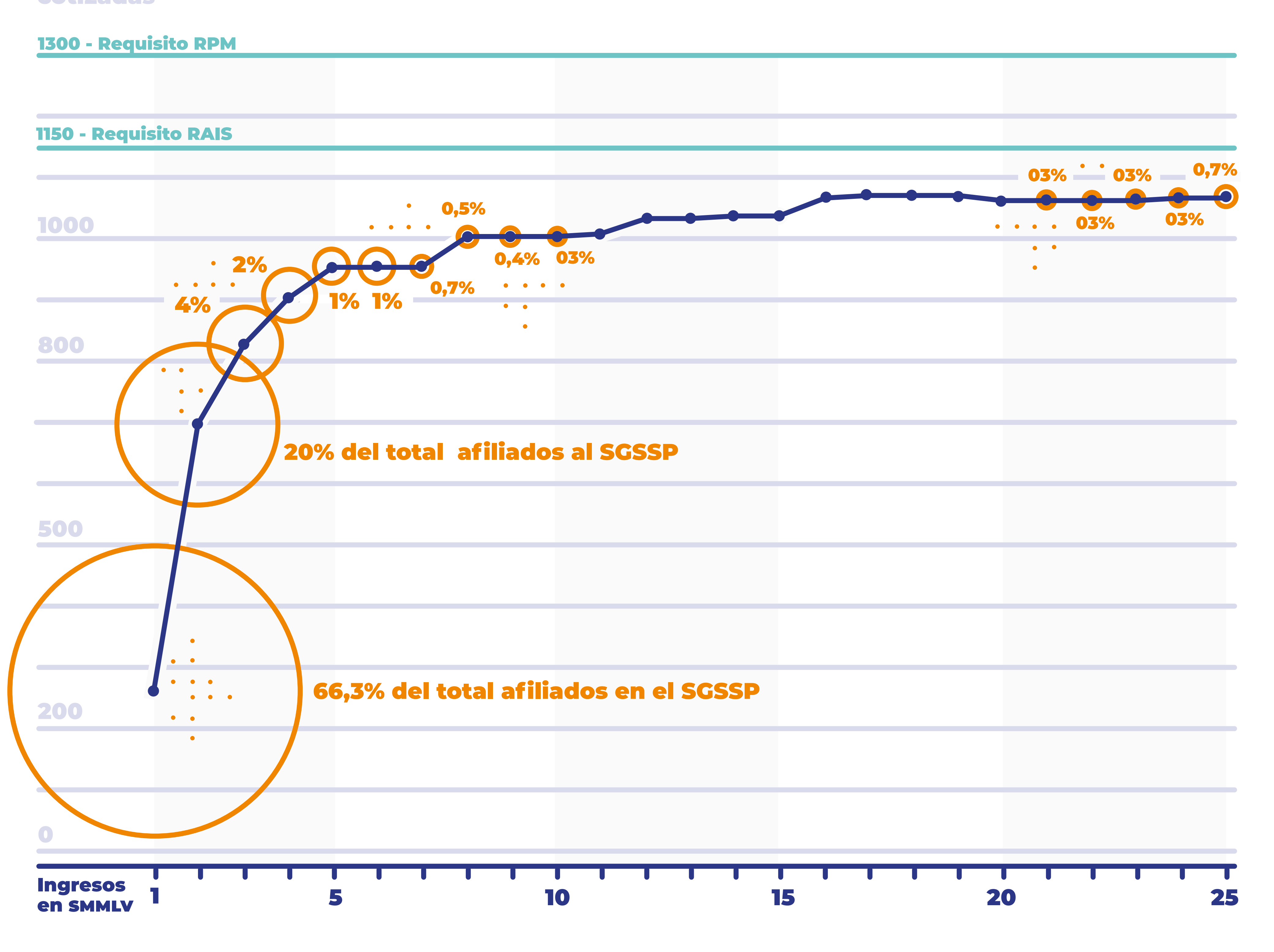
IBC de los cotizantes al RAIS, en salarios mínimos

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.



· Gráfico 18

Promedio de semanas cotizadas según ingresos salariales



Inequidad por ingresos

En Colombia, el 84% de los cotizantes lo hace a partir de un IBC inferior a 2 SMMLV y el 90.6% lo hace por menos de 4 salarios mínimos. Es decir, la base de cotizantes del RAIS, régimen que acoge al 70% de los afiliados al SGSSP, realizan aportes a sus cuentan individuales tomando como referencia salarios inferiores a 3,2 millones de pesos.

Por su lado, las personas que lo hacen con IBC superiores a los 16 SMMLV es del 3,2%. (ver gráfico 17, pág 59)

Bajo un escenario ideal, la concentración de cotizantes en IBC inferiores a 4SMMLV no generaría ninguna dificultad. En ausencia del capital suficiente para financiar una pensión de por lo menos un salario mínimo, la persona podría recurrir al FGPM para obtener su mesada de jubilación. No obstante, son precisamente las personas de menos ingresos salariales las que acumulan menos semanas de cotización en el sistema. Una persona con un salario mínimo tan sólo alcanza a registrar 267 semanas de cotización en promedio, cifra que aumenta hasta las 904 semanas para las personas con ingresos equivalentes a 4 salarios mínimos, pero que sigue siendo inferior al requisito de las 1.300 semanas en el RPM o a las 1.150 semanas en el RAIS (requisito para acceder al FGPM). De hecho, aún si el salario fuese equivalente a 25 SMMLV, la persona tampoco llegaría a cumplir los requisitos de semanas, ya que, a ese nivel de salario, en promedio, se acumulan 1.065 semanas en el sistema.

· Tabla 7

Subsidio pensional per cápita por IBC

En millones de pesos

Fuente: Datos tomados de Bosch et al. 2015

IBC	Valor del ahorro realizado	Ahorro necesario	Subsidio	Subsidio/Pensión
1 SMMLV	$66,1	$180,1	$117	65%
2 SMMLV	$132,1	$201,3	$75	37%
5 SMMLV	$330,3	$491,4	$175,7	36%
10 SMMLV	$660,6	$943,9	$312,4	33%

Por otro lado, las características del RPM como régimen de reparto obligan al Estado a subsidiar a los pensionados de este régimen para que puedan completar el valor de la pensión que les ha sido reconocida. Sin embargo, los subsidios de las pensiones de más de 10 SMMLV es 2,7 veces mayor al subsidio de una pensión de 1 SMMLV (312,4 millones vs. 117,0 millones). Por ello, y contrario a cualquier política redistributiva, son las personas de mayores ingresos quienes reciben los subsidios más generosos del sistema (Revista Economía Colombia, No. 352, 2018).

Inequidad de género

Si bien las semanas necesarias para acceder al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (ver pág 33) en el RAIS, o para una pensión en el RPM son las mismas entre hombres y mujeres, la edad de pensión para las mujeres es de 57 años versus 62 años de los hombres. Lo que en un principio se puede entender como un beneficio (las mujeres se pueden pensionar antes) termina por convertirse en un parámetro de exclusión.

Dada la baja densidad de cotización en el sistema en general, la brecha salarial entre ambos sexos y la mayor esperanza de vida, las mujeres requieren un mayor esfuerzo para alcanzar a cumplir con los requisitos de acceso a pensión y de hacerlo, lo van a hacer con una menor tasa de reemplazo en el RPM porque su IBC es menor al de un hombre, o bien porque por su menor densidad de cotización no pueden acumular el capital suficiente en una cuenta de ahorro individual en el RAIS.
(Vaca, 2013)

Cobertura Universal

La cobertura universal de un sistema de seguridad social debe ser uno de los propósitos primordiales a alcanzar por parte de un gobierno, al ser un mecanismo de protección para los grupos más vulnerables de la población: niños y mayores. La cobertura universal de un sistema de pensiones permitirá que las personas mayores de 60 años no caigan en trampas de pobreza al asegurarse un ingreso que les garantice mantener total o parcialmente, su calidad de vida.

No obstante, en Colombia, la cobertura del SGSSP es una de las más bajas en América Latina. Según cifras de la CEPAL, en Colombia sólo el 28% de las personas mayores de 60 años están protegidas por el sistema pensional. En otras palabras, en términos de cobertura, en Colombia por cada 10 personas mayores de 60 años, menos de 3 se encuentran protegidos por el SGSSP, por lo que más de 7 personas se encuentran en potencial riesgo de pobreza. En países de la región como Argentina o Brasil, la cobertura alcanza a un 90% y 86% de la población mayor, respectivamente. Las cifras para Colombia son comparables con las coberturas de Perú (24%) y México (20%).

Teniendo en cuenta la antigüedad y la tasa de reemplazo del RPM, este es el régimen que en la actualidad se encuentra pensionando una mayor proporción de personas, con más de 1,5 millón de pensionados, mientras que en sus casi 25 años de existencia (un régimen en realidad muy joven), pensionó a más de 130.000 personas en 2017 y a noviembre de 2018, superaba los 150.000 pensionados. Aunque el número de pensionados en RAIS viene creciendo a una tasa promedio anual de 17,5% entre 2005 y 2017, aún así sigue siendo insuficiente para alcanzar niveles de cobertura similares a los de Argentina o Brasil.

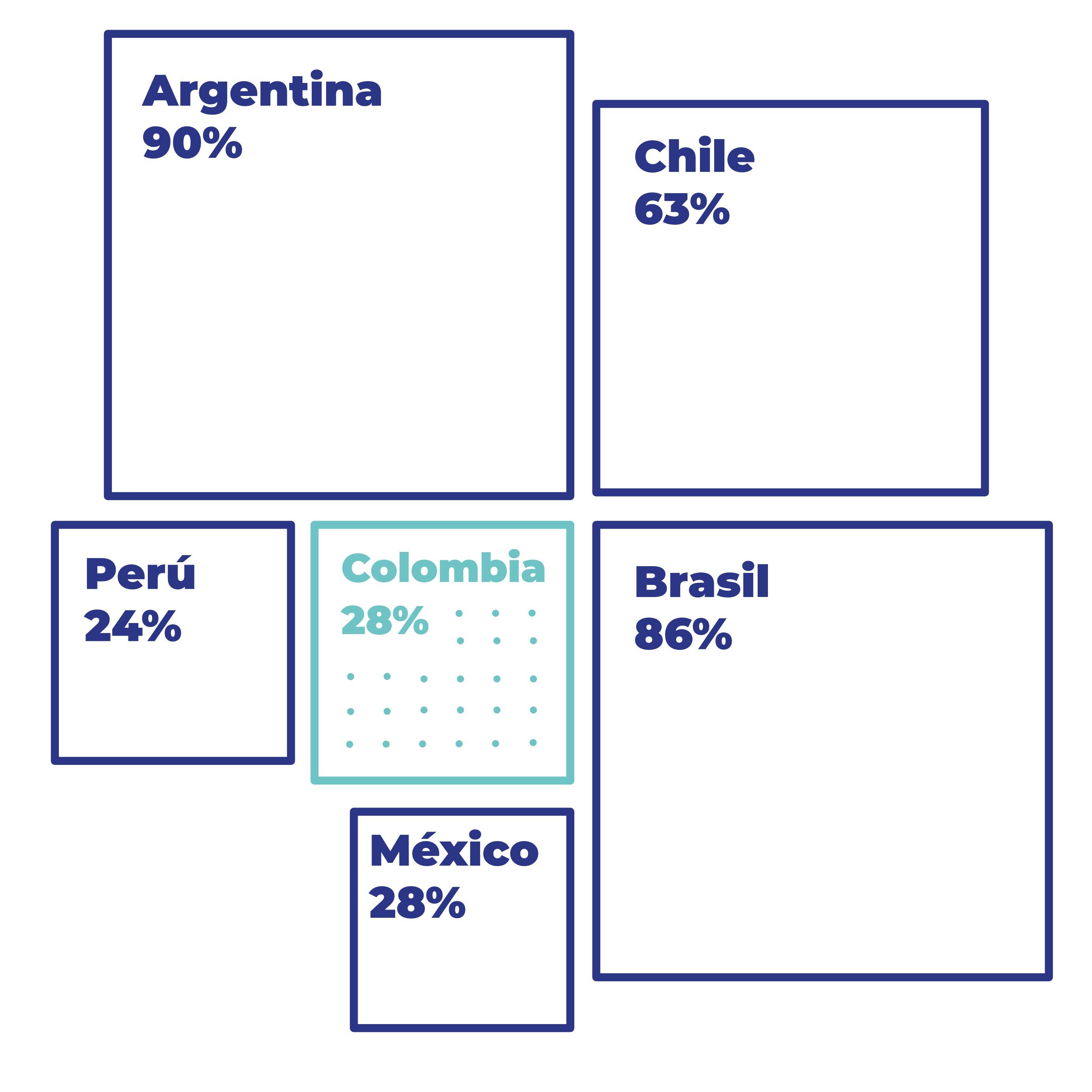
· Gráfico 19

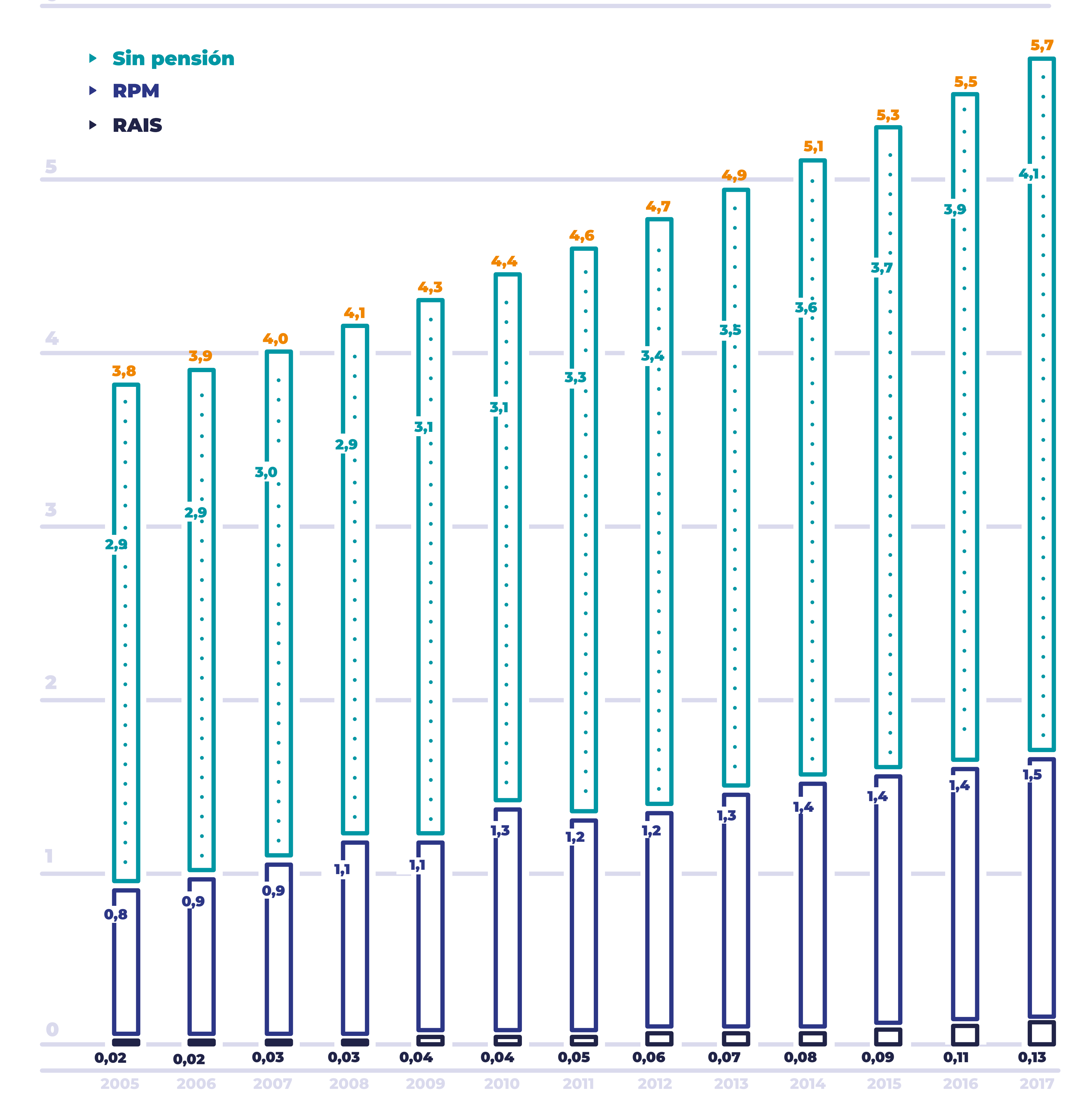
Cobertura de sistemas pensionales en América Latina

% cubierto de la población mayor de 60 años

Nota:
Datos para Colombia calculados a partir de cifras de la Superintendencia Financiera de Colombia y del DANE.

Fuente:
Desbalances Fiscales y Seguridad Social: Desafíos del sistema pensional colombiano. DNP, 2017. Datos CEPAL





· Gráfico 20

Población mayor de 60 años con y sin pensión

Fuente: Fasecolda, Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. Superinntendencia Financiera de Colombia, FOPEP (incluye Cajanal desde 2009)

El **pasivo pensional** es el dinero que se les debe a los pensionados presentes y futuros.

Sostenibilidad Financiera

La sostenibilidad financiera del SGSSP ha necesitado la intervención del Gobierno en varias ocasiones desde 1990. Antes de la entrada en vigencia de la mayor reforma al sistema, la ley 100 de 1993, el **pasivo pensional** como porcentaje del PIB, alcanzaba un 241,2% debido al desajuste de la tasa de cotización que debió escalar desde el 6% en 1967 (3% empleador, 1,5% afiliado y 1,5% del Estado), aumentando un 3% cada 5 años (manteniendo la misma proporción entre empleador, afiliado y Estado) hasta alcanzar un 22% en 1993. Para 1985 fue necesario introducir una reforma e incrementar la tasa de cotización desde el 4,5% (el Estado nunca hizo su aporte del 1,5%) hasta el 6,5% (2/3 a cargo del empleador, 1/3 a cargo del afiliado). Por ello, para 1993, la diferencia entre la tasa esperada y la tasa efectiva era de 155 puntos básicos, y teniendo en cuenta el costo salarial que implicaría ajustar la tasa de forma tan abrupta, se dio paso a la ley 100 (Mora C. A., 2016).

Después de la entrada en vigencia de la ley 100, el pasivo pensional se redujo a 163% del PIB. Para 2003, con la ley 797, se aumentaron las contribuciones, y se incorporó a los independientes como población de obligatoria cotización. Adicionalmente, se reglamentó el traslado entre regímenes y se creó el Fondo de Garantía de Pensión Mínima. En el mismo año, la ley 860 reglamentó las condiciones de acceso a la pensión de invalidez e intentó modificar, en vano (declarado inexequible por la Corte Constitucional), el régimen de transición con el objetivo de reducir el pasivo pensional en 40 puntos porcentuales del PIB. El resultado de estas dos leyes permitió disminuir el pasivo hasta 145,9% del PIB.

Con el Acto Legislativo de 2005 se redujo el pasivo hasta 130,3% del PIB, se adelantó el régimen de transición del 2014 al 2010 y se adicionó al artículo 48 de la Constitución, la obligatoriedad de asegurar la sostenibilidad financiera del sistema, además de mantener la inviabilidad de otorgar pensiones por debajo del salario mínimo. Sin embargo, abrió la posibilidad al reconocimiento de beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo a personas de bajos recursos que no cumplan con los requisitos para acceder a pensión. Para 2010, se reglamentaría en la ley 1450 de 2010 (Plan Nacional de Desarrollo) y en 2013 entraría en funcionamiento el programa BEPS.

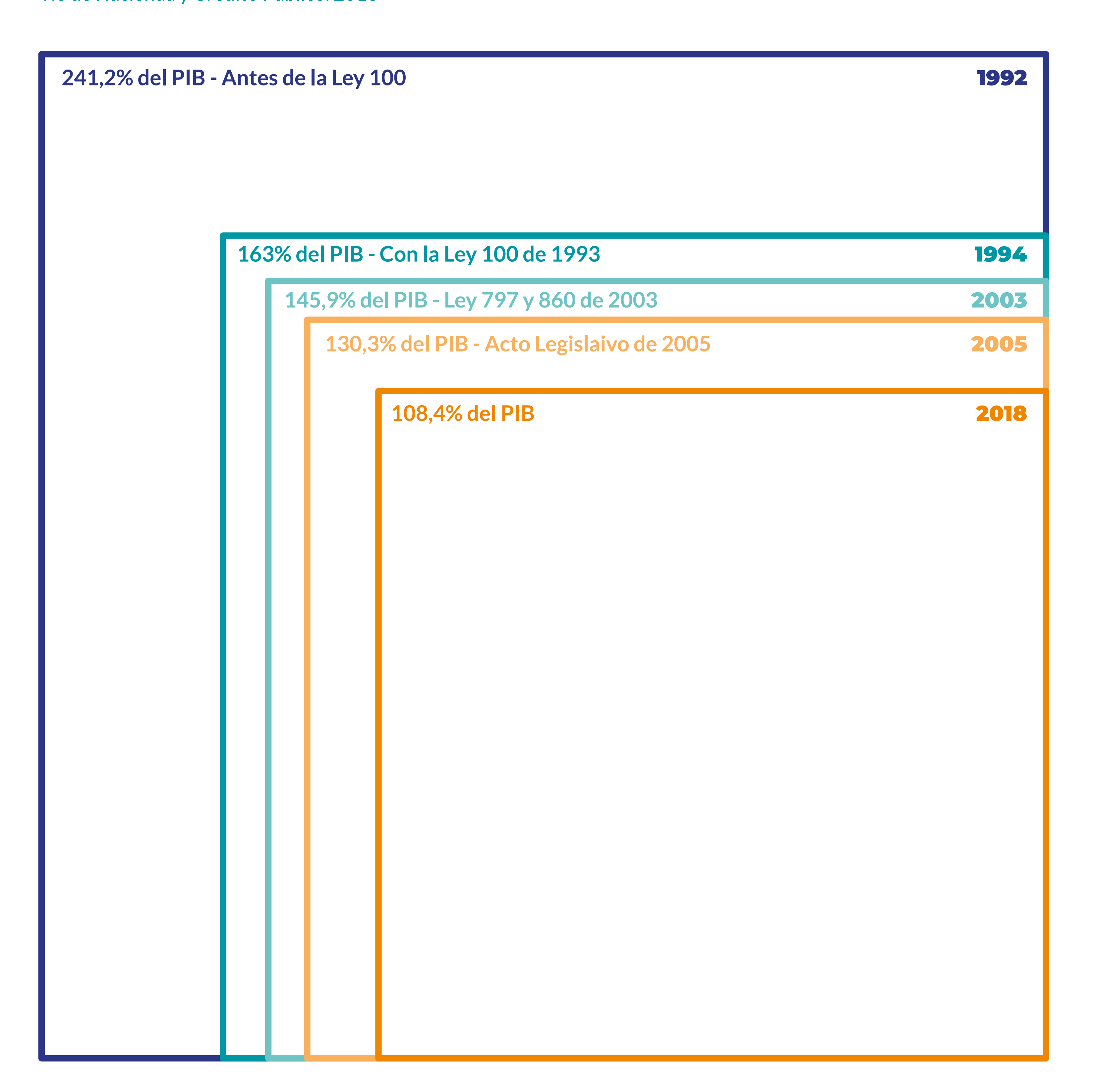
Pese a los esfuerzos que en materia legislativa y regulatoria se han aplicado, según cálculos del Ministerio de Hacienda, a 2018 el pasivo se estimaba en 108,4% del PIB.

Por otro lado, el gasto neto en pensiones a cargo del Estado ha aumentado 1,6 puntos porcentuales, pasando de 1,8% del PIB en el año 2000 a 3,4% en 2017. El agotamiento de las reservas actuariales del ISS en el 2004 provocó el salto desde el 2,6% al 3,4%, obligando al Estado a trasladar importantes recursos desde el Presupuesto General de la Nación, para cubrir la diferencia entre los aportes de los afiliados al RPM y el pago mensual de las obligaciones del régimen de reparto. En los últimos años, el gasto ha terminado por estabilizarse en el entorno del 3,4%, consumiendo más del 25% de los ingresos del Gobierno, según cálculos de Fedesarrollo.

· Gráfico 21

Pasivo pensional como porcentaje del PIB

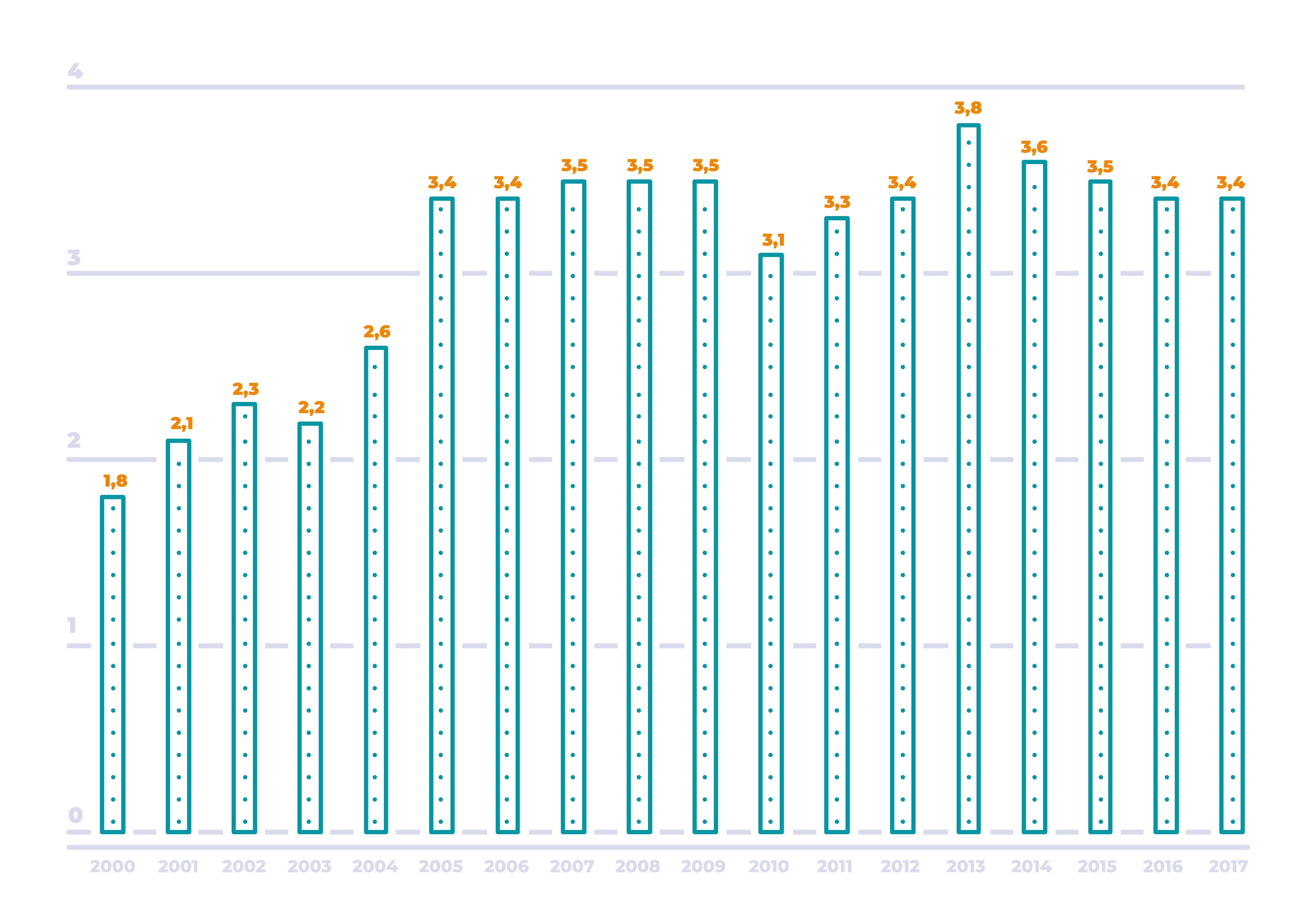
Fuente:
Marco Fiscal de Mediano Plazo. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2018



· Gráfico 22

Gasto neto del Gobierno Nacional en pensiones (%PIB)

Fuente: Ministerio de Hacienda. Cálculos Departamento Nacional de Planeación.



Cambio demográfico

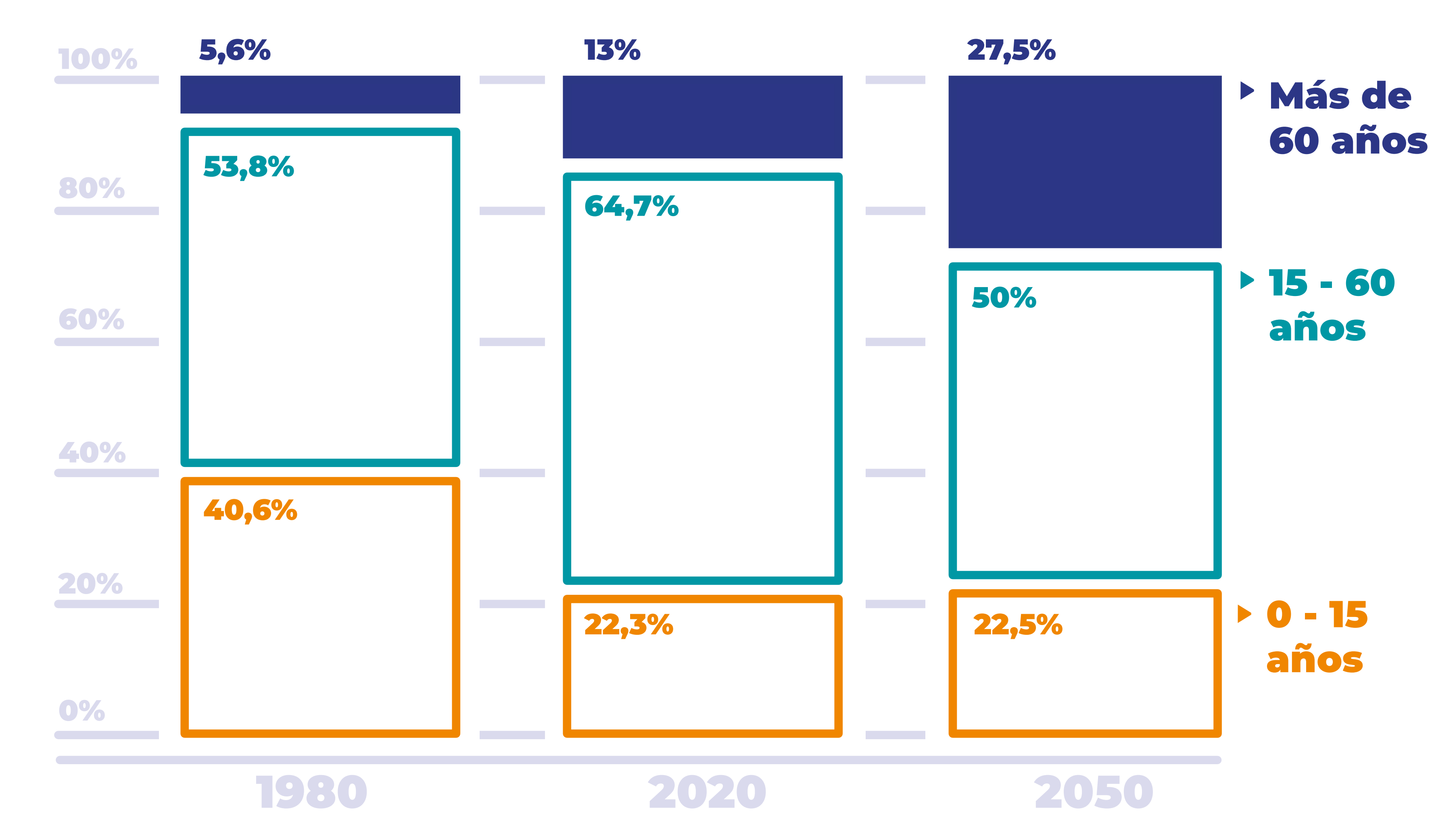
El cambio demográfico, entendido como el envejecimiento natural de su población, es un fenómeno que han experimentado fuertemente países desarrollados como Japón y España, y que, en menor medida, vive la sociedad colombiana. Para 1980, la base de la pirámide poblacional descansaba sobre los menores de 15 años (40,6%) mientras que la población en edad de trabajar se estimaba en 53,8%. Pero los diferentes cambios socioculturales y económicos como la entrada de la mujer al mercado laboral, la reducción del número de hijos por hogar, las progresivas mejoras en mortalidad y morbilidad, así como el aumento de la expectativa de vida al nacer, han transformado la composición etaria de nuestra sociedad.

Cuarenta años después, en el año 2020, se estima que la pirámide reducirá su base, acumulando un peso importante a su centro, donde un 64,7% de la población estará entre los 15 y 60 años, y para 2050 este porcentaje se reducirá hasta el 50,0%, pero las personas mayores de 60 años equivaldrán al 27,5% de la población (frente a un 13,0% en 2020 y un 5,6% en 1980).

· Gráfico 23

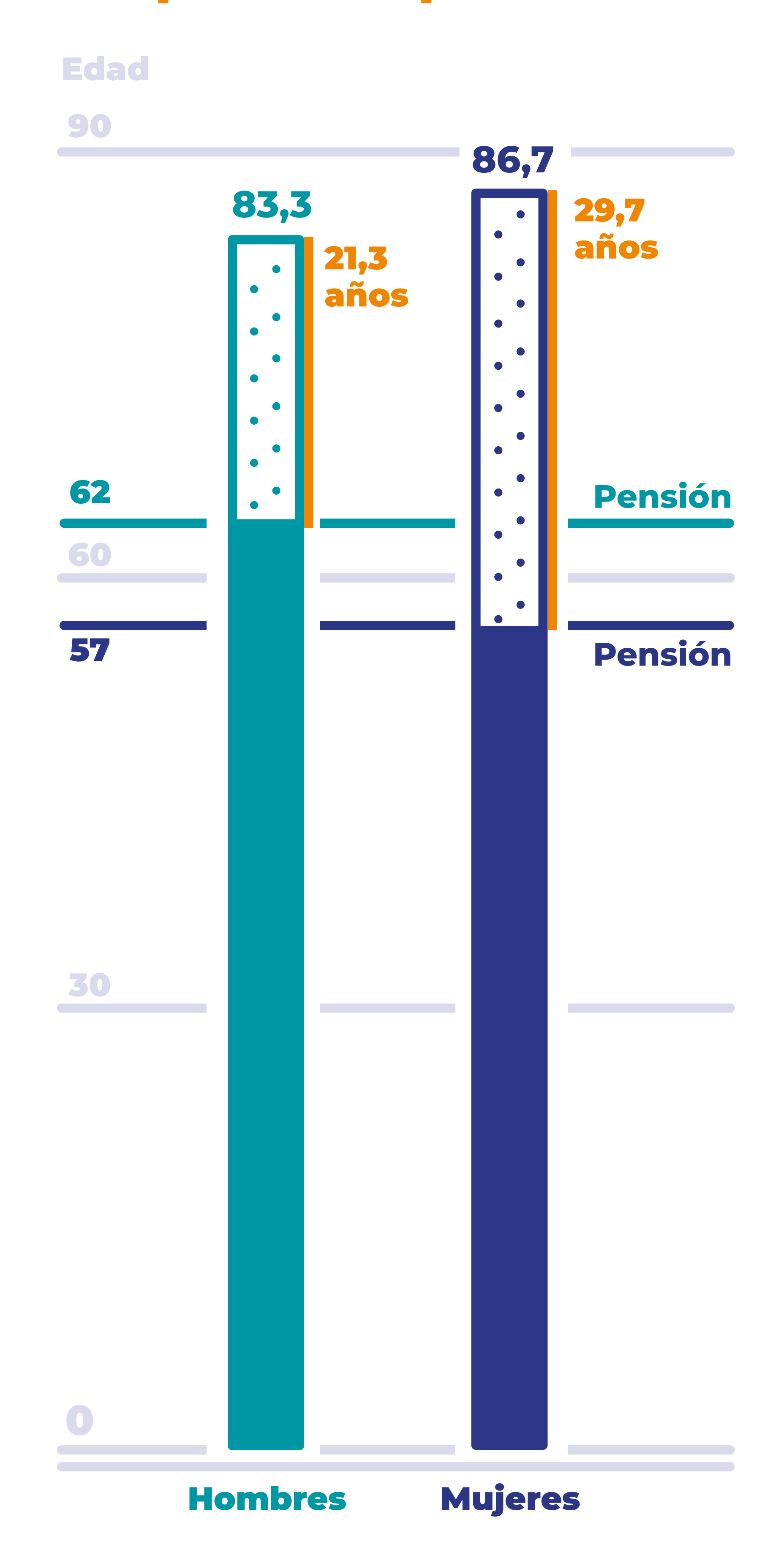
Evolución de la población en Colombia por edades

Fuente: United Nations, Population Division.



· Gráfico 24

Expectativa de vida después de la pensión



Una concentración de la población en personas mayores de 60 años es una tendencia que bajo condiciones estándar, no podrá reversarse y generará una presión adicional al sistema de pensiones, la cual recaerá directamente sobre los trabajadores activos y sobre las finanzas del Estado. Esto tendrá una implicación adicional para Colombia, dada la estructura de su sistema pensional, donde uno de sus regímenes es de reparto, cuya financiación requerirá, en ausencia de una reestructuración o cambio normativo, una mayor destinación de recursos conforme los años avanzan.

Asimismo, el aumento de la expectativa de vida en ambos sexos implica que el periodo de disfrute de la pensión se extiende casa vez más, por lo que el requerimiento de capital para financiar como mínimo una pensión de salario mínimo cada vez será mayor (sin contar incrementos en el salario mínimo, cambios en la densidad de cotización o ingreso base de cotización). En el caso de las mujeres, según las últimas tablas de mortalidad publicadas por la Superintendencia Financiera en 2010, el periodo de disfrute de la pensión es de aproximadamente 29,7 años, 8,4 años más que el periodo de los hombres (21,3 años).

Conforme la expectativa de vida se siga extendiendo, y en ausencia a cambios paramétricos al sistema como la edad o el número mínimo de semanas de cotización, los afiliados al sistema necesitarán ahorrar cada vez más para financiar el periodo de retiro.

Informalidad del mercado laboral y salario mínimo

Uno de los principales retos que enfrenta el Gobierno con respecto al mercado laboral en Colombia es la altísima proporción de su informalidad. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, la población total en el país se encuentra en el entorno de los 48,6 millones de personas, de los cuales, el 80,4% se encuentra en edad de trabajar (39 millones). De esos 39 millones, un 65,1% se clasifica como población económicamente activa -PEA-, es decir, personas que se encuentran empleadas u ocupadas, o, en búsqueda activa del mismo. Las personas desempleadas, pero con intención de volver a incorporarse al mercado laboral, alcanzan los 2,4 millones de personas, lo que significa que la tasa de desempleo se mantiene por debajo de los dos dígitos y se ubica en 9,7%. Por su parte, los trabajadores ocupados se acercan a los 23 millones, de los cuales un 46,9% son informales y un 53,1% trabajan en la formalidad laboral.

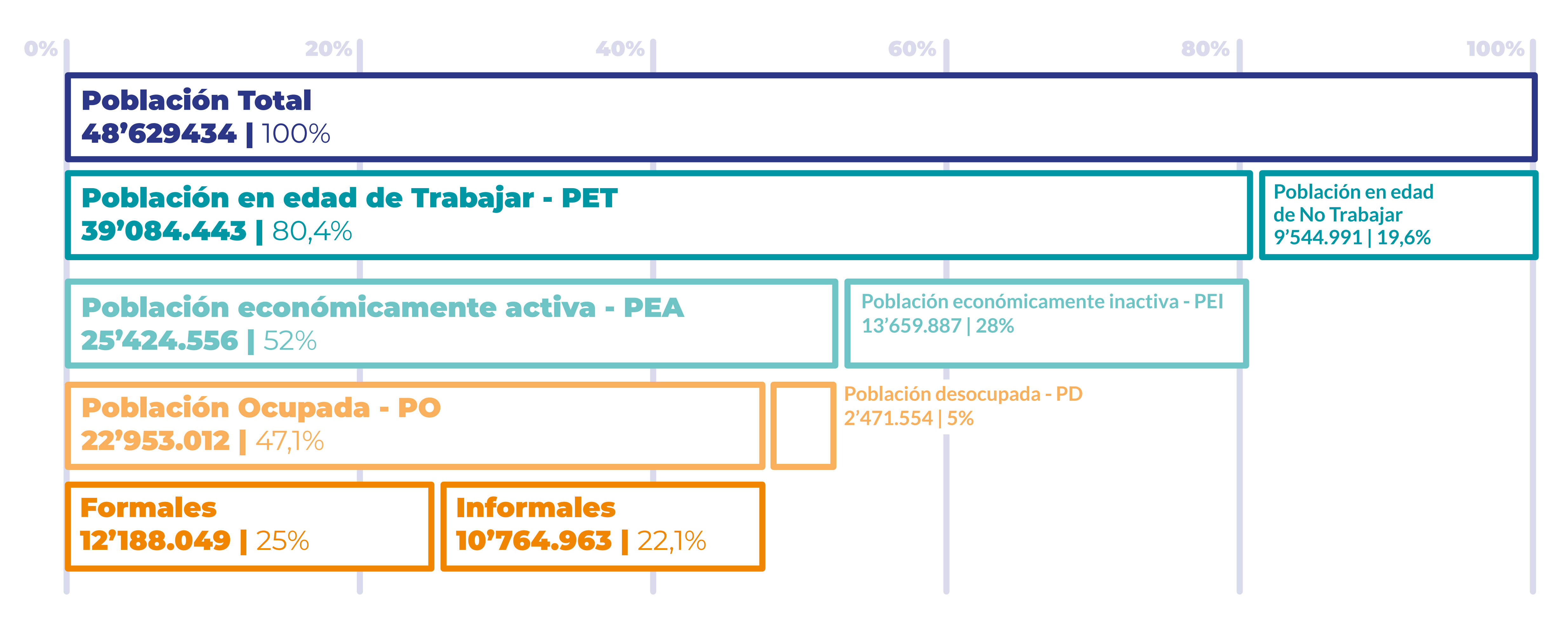
En este caso, y siguiendo los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo, se considera una de las definiciones de trabajador informal: aquel que trabaja para una empresa de menos de 5 personas.[5] Si bien no todas las empresas con menos de 5 empleados son informales, su tamaño generalmente está vinculado a una "organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Dichas empresas no están registradas bajo las formas específicas de la legislación de cada país, tales como actas comerciales, leyes de seguridad social, etc. y sus empleados no están cubiertos por las normas de la legislación laboral vigentes" (DANE, 2009).

La informalidad en Colombia alcanzó su punto más alto en el 2009, con una tasa del 52,6% y a partir de 2013, ha descendido por debajo del 50% hasta ubicarse en 46,9% en 2018. En otras palabras, por cada 100 personas de la fuerza laboral del país, 47 se encuentran ocupando trabajos precarios o en situación de autoempleo, sin la protección del sistema de seguridad social. Por lo tanto, la informalidad laboral es una de las razones por las cuales la densidad de cotización de los afiliados al SGSSP es tan baja, aun más para las personas que ganan menos de 4 SMMLV.

Una de las razones que justifica la tasa de informalidad en el país son los elevados costos laborales y las restricciones que impone el salario mínimo y su ajuste anual a la contratación laboral en el país. Los costos laborales hacen referencia a los costos en adición al salario en los que incurre un empleador cuando contrata a una persona.

· Gráfico 25

Estructura del mercado laboral en Colombia



Nota: Datos a diciembre 2018 | **Fuente:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

El salario mínimo y su mecanismo de ajuste anual también son otro factor de distorsión en el SGSSP.

Por un lado, el artículo 48 de la Constitución prohíbe la existencia de pensiones por debajo del salario mínimo desde el momento de su reconocimiento hasta la extinción de la misma. Por otro, su mecanismo de ajuste anual no sigue una fórmula específica que pueda ser proyectada por las AFP o las aseguradoras. El incremento del salario mínimo es el resultado del consenso obtenido en el seno de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (órgano tripartito conformado por el gobierno, gremios empresariales y sindicatos obreros) o el decreto discrecional sancionado por el presidente de la República, en caso de que no se llegue a un acuerdo en la Comisión. El artículo 56 de la Constitución y la ley 278 de 1996 establecieron el mecanismo para contrarrestar el efecto del incremento de precios en la economía. Éste trae consigo pérdidas en el poder adquisitivo de los hogares, aumentos en los costos para las empresas e incrementos del gasto fiscal del Gobierno, razón por la cual la Comisión debe tomar como valor de referencia la inflación anual del periodo inmediatamente anterior y la meta de inflación del Banco de la República. Al mismo tiempo, deben incorporar la variación de la productividad y la tasa de crecimiento del PIB como termómetro del ciclo económico. Sin embargo, debido a los intereses que representa cada miembro de la Comisión, en los últimos 20 años solamente se han celebrado 5 acuerdos. Lo más corriente es que el ajuste del salario mínimo se fije por decreto presidencial. Además, el ajuste del salario mínimo puede incluir aumentos discrecionales del presidente con fines políticos en periodos previos a elecciones o en escenarios de baja popularidad.



· Gráfico 26

Evolución de la tasa de informalidad en Colombia

Fuente:
Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. 2018

Riesgos jurídicos

En ausencia de una instancia administrativa de conciliación para el SGSSP, que posea los criterios técnicos suficientes para dimensionar el impacto de las sentencias que se definan, es la rama judicial, en cabeza de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, el órgano encargado de dirimir los conflictos que surjan en términos pensionales.

Sin embargo, pese a la aparente claridad y definición de conceptos contenidos en el marco regulatorio del SGSSP, diferentes líneas jurisprudenciales han abierto la puerta a que los requisitos y criterios de reconocimiento de pensiones o de beneficiarios no sean tenidos en cuenta. Entendiendo que el objetivo de los jueces y magistrados de la República es proteger a los más vulnerables (niños, personas inválidas o en riesgo de pobreza), algunas de las sentencias emitidas en los tribunales han sido falladas en contra de lo que dicta la ley.

Reconocimiento de nuevos beneficiarios

La sentencia T-074 de 2016 reconoció que los hijos de crianza pueden ser considerados como beneficiarios de una pensión de sobrevivencia o de una sustitución pensional por fallecimiento del pensionado.Precisamente, el concepto de "hijo de crianza" permite la entrada de nuevos beneficiarios y su impacto se puede traducir en una menor mesada para los beneficiarios inicialmente, o para la compañía aseguradora que expidió la renta vitalicia, al tener que recalcular la reserva necesaria para garantizar el pago de los compromisos adquiridos.

En otro caso, la Corte Constitucional obligó a Colpensiones a reconocer una pensión de invalidez a una persona con una pérdida de capacidad laboral superior al 50% derivada de una enfermedad laboral (T-033 de 2016). Aun cuando Colpensiones argumentó que era competencia del Sistema de Riesgos Laborales, por tratarse de una enfermedad de origen laboral, la Corte falló a favor del trabajador. Uno de los argumentos fue que el trabajador no se encontraba afiliado a una ARL y que registraba más de 50 semanas de cotización después de la fecha de estructuración de la enfermedad.

Flexibilización de los requisitos de acceso a pensión

Sentencias como la C-111 de 2006, donde se establece que la dependencia económica para los padres beneficiarios de pensión de sobrevivencia puede ser parcial y no total, o, la sentencia C-428 de 2009 donde se declaró inexequible el requisito de fidelidad[6] establecido en la ley 860 de 2003 para acceder a la pensión de invalidez, han cambiado – a partir del veredicto de un solo caso – la regulación establecida para acceder a una pensión en cualquiera de sus modalidades.

Como consecuencia, esta inestabilidad jurídica amplía la duración del pago de las prestaciones económicas y desincentiva al sector privado, administradoras de fondos de pensiones y compañías aseguradoras, a participar en el negocio pensional. La incertidumbre sobre las condiciones de operación impide que, por ejemplo, las compañías aseguradoras del previsional puedan calcular adecuadamente la prima de este seguro. De la misma manera, sin tener certeza sobre parámetros como los beneficiarios de un pensionado, las compañías que tienen habilitado el ramo de rentas vitalicias no pueden evaluar y cuantificar debidamente los riesgos asociados a la venta de un producto de características tan complejas como este.

Problemática técnica

En adición a problemática que enfrenta el SGSSP en la actualidad, existen algunas condiciones técnicas que dificultan su operatividad y terminan por desincentivar la participación de otras compañías (AFP y aseguradoras) en el mercado.

Tablas de mortalidad

Es una herramienta fundamental para las entidades del sistema pensional, usada para la tarifación de las pensiones y el cálculo de sus correspondientes reservas. La tabla de mortalidad puede entenderse como “un modelo que representa la distribución estadística del tiempo de sobrevivencia esperado de los miembros un grupo determinado” (Zarruk et al. 2012). Para ello, se toma un grupo hipotético de personas desde los 15 años de edad y se calcula cuántas llegarán a cumplir 16, luego se toma el grupo con 16 años de edad y se repite la operación, hasta alcanzar los 110 años. Al final, se obtiene la probabilidad matemática de que una persona con una edad determinada sobreviva hasta la edad siguiente. Las tablas de mortalidad se construyen para hombres y mujeres por separado, así como para personas válidas e inválidas.

En la actualidad, las tablas de mortalidad usadas en el sistema pensional corresponden a las publicadas en la Resolución 1555 de 2010 de la Superintendencia Financiera, que, tras casi 10 años de uso, han dejado de reflejar la mortalidad de los rentistas colombianos. Esto se debe a que las recientes mejoras en la longevidad de la población no están incorporadas en las tablas, dificultando así el cálculo de la expectativa de vida, y por ende, el horizonte esperado de disfrute de la pensión. En el caso de rentistas inválidos el desfase de las tablas es aún mayor, ya que fueron adoptadas en el año 1994 por el ISS, con información de población chilena.

Riesgo de reinversión y Riesgo de mercado

Como hemos visto anteriormente, el periodo de disfrute de una pensión en el caso de las mujeres es de casi 30 años en promedio, o 21 años para los hombres. En algunas ocasiones, este puede llegar a extenderse por un periodo de 40 o 50 años dependiendo del tipo de pensión y del tipo de beneficiarios. Esto implica que si, por ejemplo, la modalidad escogida es una renta vitalicia, las aseguradoras deben encontrar en el mercado productos financieros que, por un lado, les permitan cubrir el pasivo[7] que adquieren durante el tiempo que dure su obligación sin someterse a la incertidumbre de tener que encontrar en tres o cuatro décadas productos financieros que mantengan la rentabilidad necesaria (riesgo de reinversión). Por otro lado, deben alcanzar la rentabilidad necesaria para igualar o superar la tasa de descuento[8] con la cual se calcula el valor de la renta vitalicia.

Por su parte, el riesgo de mercado se refiere a las limitaciones existentes en los instrumentos de inversión que impiden una adecuada diversificación del riesgo los grandes inversionistas institucionales en el país. Si bien se han adelantado mejoras al respecto como el decreto 765 de 2016 que amplió el régimen de inversiones de las AFP, permitiéndoles invertir en fondos de capital privado inmobiliarios, así como en proyectos de infraestructura, el mercado de capitales colombiano sigue siendo muy incipiente. Por un lado, el mercado de deuda pública responde a necesidades de financiación del Estado antes que a las necesidades de los inversionistas y las emisiones de títulos del tesoro hasta ahora comienzan a calzar con los horizontes de inversión. Por el lado de la deuda privada, la situación no es diferente: en 1998, el país contaba con 43 comisionistas de bolsa y cerca de 125 emisores, pero 20 años después sólo han sobrevivido 16 comisionistas y los emisores se han reducido a 68, según datos suministrados por la Bolsa de Valores de Colombia. Por lo tanto, sin importar las modificaciones realizadas al régimen de inversiones de las AFP o qué tan prudencial sea la regulación del margen de solvencia de las aseguradoras, el mercado de capitales en el país no responde al apetito de riesgo de las administradoras de los fondos de pensiones o de las compañías aseguradoras.

Reforma pensional en Colombia

Hemos visto que la situación actual del sistema pensional en Colombia hace obligatorio un replanteamiento de su estructura y de sus parámetros.

Sin embargo, los cambios demográficos de la población y las características de un mercado laboral altamente informal (que no muestra señales de cambio en el corto y mediano plazo) generan una presión adicional y requieren que se establezcan mesas de trabajo conjuntas entre el gobierno, los gremios empresariales, centrales obreras y pensionales, academia y demás expertos en el tema para reestructurar un sistema que a todas luces no cumple con su objetivo de proteger a los adultos mayores.

Reforma Paramétrica

Esquema de Beneficiarios

Tasa de Cotización y distribución

Tasa de Reemplazo

Portafolio de inversión

Régimen de Inversión de AFP

Requisitos de acceso

Ingreso Base de Liquidación IBL

Edad

Requisito de Rentabilidad Mínima

Número de semanas cotizadas

Ingreso Base de Cotización IBC

Condición de Solidaridad

Tipos de Reforma pensional en Colombia

En términos generales, una reforma pensional puede ser de tres tipos: paramétrica, estructural, o una combinación de ambas. Una reforma paramétrica al sistema de pensiones implica modificar los requisitos de acceso a pensión (edad, el número de semanas cotizadas, tasa de reemplazo, ingreso base de liquidación), la tasa de cotización y la distribución de esta, el ingreso base de cotización, el régimen de inversión de las administradoras (portafolios de inversión, requisito de rentabilidad mínima), el esquema de beneficiarios y la condición de solidaridad dentro del sistema. Por su lado, una reforma estructural hace referencia a una redefinición del sistema de pensiones como un todo, incluyendo el pilar subsidiado (Programa de Colombia Mayor y BEPS) y el obligatorio (RAIS, RPM y voluntario).

Una reforma paramétrica, aunque menos compleja de tramitar a nivel legislativo, sólo solucionaría, temporalmente, una parte de los problemas que ya fueron enunciados, además de generar un costo políticamente muy alto para el gobierno que decida tramitarla. A todas luces, debe considerarse el aumento de la edad de pensión, igualar las edades entre hombres y mujeres, recalcular el requisito de semanas cotizadas y el IBL (Forero, 2018). No obstante, nada de ello sería suficiente, porque no elimina la competencia entre dos regímenes de naturaleza distinta y opuesta.

Bibliografía

ANIF. (2017). *Elementos para una Reforma Estructural Pensional.* Bogotá: ANIF.

Bernal, R., González , J., Henao, J., Junguito, R., Meléndez, M., Montenegro, A., . . . Villar, L. (2018). *Comisión del Gasto y la Inversión Pública.* Bogotá: Fedesarrollo.

Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M. L., & Villa, J. M. (2015) *Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma.* Washington: BID.

DANE. (2009). *Metodología de Informalidad, Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH-.* Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (2015). *Misión Colombia Envejece: Cifras, retos y recomendaciones.* Bogotá: Editorial Fundación Saldarriaga Concha.

Forero, D. (2018). *El Sistema Multipilar y la propuesta de Reforma Pensional de Fedesarrollo (Presentación).* Bogotá: Fedesarrollo .

Gómez, I. (2013). Indexación de la pensión mínima al salario mínimo. In R. Junguito, *La Industria Aseguradora en Colombia: Avances en el siglo XXI.* Bogotá: Fasecolda.

Llano, J., Cardona, J., Guevara, N., Casas, G., Arias, C., & Cardozo, F. (2014). *Movilidad e Interacción entre Regímenes del Sistema General de Pensiones Colombiano.* Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Marco Fiscal de Mediano Plazo.* Bogotá: República de Colombia.

Montenegro, S. (2018). *Propuesta de Reforma Integral para l a Vejez.* Bogotá: Presentación realizada en el Banco de la República de Colombia.

Montenegro, S., Llano, J., Fajury , K., & García, M. C. (2017). *La inviabilidad de los régimenes de pensiones de reparto en países que aún no gozan del dividendo poblacional: el caso de Colombia.* Bogotá: CEDE.

Mora, C. (2011). Las Rentas Vitalicias. In R. Junguito, *La Industria Aseguradora en Colombia.* Bogotá: Fasecolda.

Mora, C. A. (2016). Sistema General de Pensiones y pensión mínima de vejez en Colombia: estimaciones de capital acumulado utilizando gradientes geométricos. *ODEON*, 27-66.

Revista Economía Colombia, No. 352. (2018). *La Reforma Pensional: Controversia Analítica.* Bogotá: Contraloría General de la República.

Santa María, M., Botero, J. H., Martínez, M., & Millán, N. (2010). *El Sistema Pensional en Colombia: Retos y Alternativas*. Bogotá: Fedesarrollo.

Vaca, J. C. (2013). *Sistema Pensional Colombiano, ¿fuente de igualdad o desigualdad?* Bogotá: Coyuntura Económica: Investigación económica y social.

Villar, L., Forero, D., & Becerra, A. (2015). Colombia: Una mirada desde la visión multipilar. In R. Acuña, *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos: Experiencias, lecciones y propuestas* (pp. 177-240). Chile: SURA Asset Maagement.

Villar, L., Malagón, J., Vaca, J. C., & Ruiz, C. (2013). Reforma del sistema de pensiones y crecimiento económico. Experiencia de Colombia. In S. A. Management, *Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica: Experiencias de Colombia, México, Chile y Perú.* Bogotá: Sura.

Zarruk, A., Villegas, A. M., & Ortiz, F. (2011). Tablas de Mortalidad, Evolución en el sector asegurador colombiano. In R. Junguito, *La Industria Aseguradora en Colombia.* Bogotá: Faecolda.

Notas

[1] El Sistema General de Seguridad Social (SGSS) en Colombia fue creado por la Ley 57 de 1915, donde el patrono podía adquirir un seguro de salud que beneficiara a sus empleados, con unas prestaciones definidas por incapacidad y por muerte del trabajador. Posteriormente, en 1946 se creó la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) y el Instituto Colombiano de Seguridad Social (ISS), que buscaban atender la salud de los trabajadores, mayoritariamente del sector público. En 1966 se hizo obligatoria la afiliación al ISS para todos los trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo, y se estableció que el ISS sería administrador del sistema de pensiones conocido como Régimen de Prima Media con Beneficio Definido (RPM). En 1968 se incorporaron los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia. Pero para los años 90 del siglo pasado, el sistema había crecido de forma desorganizada. Por ejemplo, se habían creado 1.040 distintas entidades que proveían servicios de seguridad social (las llamadas cajas de previsión), algunas de las cuales dependían del gobierno central, otras de los departamentos y otras de los municipios. Además, la sostenibilidad financiera del sistema se encontraba en riesgo. La reforma de este sistema se hizo a través de la Ley 100 de 1993.

[2] Sin embargo, y de acuerdo al Acto Legislativo No. 1 de 2005, las personas a quienes les fue reconocido su derecho antes del 31 de julio de 2011 y que reciban pensiones iguales o inferiores a tres salarios mínimos, tendrán derecho a 14 mesadas, 12 mensuales, y dos extras pagaderas en el mes de junio y en el mes de diciembre. La del mes de junio no puede ser superior a 15 salarios mínimos legales.

[3] Es decir, en términos de derecho, cada uno posee el 50% de la pensión.

[4] Las Juntas de Calificación son entidades del Sistema de Seguridad Social del país, reguladas por el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, Decreto 1072 de 2015. Éstas se encargan no solamente de evaluar y determinar el grado de invalidez en casos de origen común, también determinan los posibles grados de invalidez producto de accidentes laborales o enfermedades de trabajo (Sistema de Riesgos Laborales). Estas entidades pueden ser de orden regional o de orden nacional, siendo la Junta de Calificación Nacional, ubicada en Bogotá, la de mayor jerarquía y la cual dirime en aquellos casos donde se presentan controversias o donde no hay conformidad respecto a un dictamen pericial expedido por la Junta de Calificación Regional.

[5] La OIT también acoge como definición de trabajador informal, aquel que no cotiza al Sistema de Seguridad Social, pero para efectos de este documento, nos quedaremos con la definición de informalidad empresarial.

[6] El requisito de fidelidad obligaba a que el afiliado cotizara por lo menos 20% de las semanas necesarias para obtener una pensión de vejez, durante el tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

[7] Cuando una compañía aseguradora vende una renta vitalicia, debe constituir una reserva matemática equivalente al valor presente del flujo de las mesadas pensionales. Esta reserva se lleva, contablemente, al pasivo de la compañía, por tratarse de una deuda adquirida con el pensionado.

[8] La tasa de descuento es la tasa de interés con la cual se trae a valor presente el flujo de los pagos de la mesada pensional.

Observatorio Fiscal,
Departamento de Economía,
Pontificia Universidad Javeriana

Edificio Jorge Hoyos Vásquez, S.J.
Carrera 7 # 40B – 36. Piso 7
Bogotá, Colombia

La Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia Fescol

Calle 71 N° 11-90
Bogotá, Colombia
Tel. 57 1 3473077





Observatorio fiscal

de la Pontificia
Universidad
Javeriana